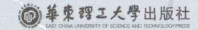
“十二五”上海重点图书
城镇化与社会管理丛书

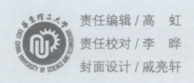
KONGJIAN CHONGGOU YU SHEHUI ZAIZAO

空间重构与社会再造

——特大城市郊区社区发展研究

黄忠怀 著





责任编辑 / 高　虹
责任校对 / 李　晔
封面设计 / 戚亮轩

内容简介

本书是关于大都市郊区社区的专题研究。该研究将郊区社区同城市社区、农村社区明确区分开来，把它看做是介于城市社区和农村社区之间的第三种社区形态，是农村社区向城市社区发展的过渡类型。在此基础上，本书重点分析了郊区社区空间及其边界的重新建构过程、社区空间要素的重新配置过程与社会重新整合过程，并根据郊区社区的特征提出了社区平衡发展、郊区农村社区化管理等创新型制度设计。

上架建议：公共管理



ISBN 978-7-5628-3240-9

定价：48.00元

"十二五"上海重点图书

城镇化与社会管理丛书

KONGJIAN CHONGGOU YU SHEHUI ZAIZAO

空间重构与社会再造

——特大城市郊区社区发展研究

黄忠怀 著

華東理工大學出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

空间重构与社会再造——特大城市郊区社区发展研究/黄忠怀著. —上海:华东理工大学出版社,2012.2
(城镇化与社会管理丛书)
ISBN 978-7-5628-3240-9

Ⅰ. ①空… Ⅱ. ①黄… Ⅲ. ①郊区-社区建设-研究-中国 Ⅳ. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 027940 号

"十二五"上海重点图书
城镇化与社会管理丛书
空间重构与社会再造——特大城市郊区社区发展研究
黄忠怀 **著**

责任编辑 / 高 虹
责任校对 / 李 晔
封面设计 / 戚亮轩
出版发行 / 华东理工大学出版社有限公司
社 址:上海市梅陇路 130 号,200237
电 话:(021)64250306(营销部)
传 真:(021)64252707
网 址:press.ecust.edu.cn
印 刷 / 常熟华顺印刷有限公司
开 本 / 890mm×1240mm 1/32
印 张 / 6
字 数 / 154 千字
版 次 / 2012 年 2 月第 1 版
印 次 / 2012 年 2 月第 1 次
书 号 / ISBN 978-7-5628-3240-9/C·169
定 价 / 48.00 元

目　录

第一部分　绪论篇

第二部分　空间过程与现状篇

第三部分 社会整合篇

第四部分 制度创新篇

第五部分 专题研究:浦东篇



第一部分 绪论篇



第一章　社区研究:历史回顾与现状分析

一、20世纪早期的社区研究

从20世纪30年代吴文藻等人首先将社区概念引入国内开始,我国社区发展研究经历了一段曲折的发展过程。尤其在1952年院系调整后,社会学、人类学专业被取消,社区与社区研究不再被人提及,在随后的20多年里,社区建设与研究几乎与世界潮流完全隔绝。直到1979年中国社会学专业再度恢复后,在费孝通等人的推动下,社区建设与研究才得以再次受到重视,到了20世纪90年代以后,社区研究成为一门显学,不同学科从不同角度对社区展开了讨论,客观上推动了社区研究与社区概念的普及。

从研究的内容来看,社区研究经历了从单纯的乡村社区研究,逐渐过渡到城乡并重,再到以城市社区研究为主的过程。新中国成立以前,社区研究主要集中在村落社区方面,城市社区的研究几乎没有展开。最早对中国农村社区进行实地考察的学者是社会学家葛学溥(Daniel Kulp),他曾带领学生到广东凤凰村做家庭社会学的调查,采用的方法基本上是社会学的统计法,成果于1925年发表。在稍后的乡村建设运动中,以李景汉等人为代表,对河北定县做了大量关于村庄的社会调查工作。[①] 到了20世纪三四十年

① 李景汉:《定县社会概况调查》,上海书店出版社1933年版。

代，随着社会人类学的发展，村庄研究逐渐从泛泛而论的社会调查，转入一个规范的研究与撰述时期，以费孝通、杨懋春等学者为代表的研究人员及其研究成果得到了国际学术界的承认和广泛的好评。

费孝通以家乡吴江县开弦弓村为研究对象，用经济人类学的研究方法描述了中国农民的消费、生产、分配和交易体系，着重说明这一经济体系与特定地理环境的关系以及与这个社区社会结构的关系，同时分析了导致乡村社会经济变迁的动力和存在的问题。[①] 稍后的杨懋春先生则以山东台头村为研究对象，其目的是要"描绘出一幅整合的总体的画面"[②]，他没有把日常生活中的重要方面诸如经济、社会、政治、宗教、教育分别详加描述，而是以初级群体（即家庭）中个体之间的相互关系为起点，然后扩展到次级群体（即村落）中初级群体的相互关系，最后再扩展到一个大地区（主要指乡镇）中次级群体之间的关系。在他的论著中，对村落社会结构的研究尤其值得关注。

如果说费孝通的研究更加重视村落中社会经济活动的话，那么杨懋春的研究则更加重视存在于家庭和村庄之间的各种过渡性集团——宗族、邻里还有以相似的社会或经济地位为基础或以学校为基础的家庭联合以及宗教团体，重视村落内部的结构、组织、村庄的领导以及村际间的关系。

除了费孝通、杨懋春以外，林耀华在《金翼——中国家族制度的社会学研究》一书中，用传记体的形式展现了福建的一个村庄——黄村中家庭、宗族、社会交往、经济活动等情况[③]，而在他的另一本著作中则探讨了一个宗族村落的社会结构以及宗族关

---

① 费孝通：《江村经济》，商务印书馆 2001 年版。

② 杨懋春：《山东台头——一个中国村庄》，张雄、沈炜、秦美珠译，江苏人民出版社 2001 年版。

③ 林耀华：《金翼——中国家族制度的社会学研究》，三联书店 2000 年版。

系。[①] 许烺光的《祖荫下》描述了云南大理喜洲祖先继嗣与文化传承的制度,田汝康的《芒市边民的摆》,考察了傣族村寨“摆”的仪式,对生产、消费和信仰的关系。

这些村落方面的研究尽管没有冠以社区研究的名称,但是由于其研究的对象——村落本身就是一个社区单元,因此这些研究基本可以划归到社区研究的范畴。

从研究目的来看,费孝通等人都是吴文藻先生的学生,深受吴先生社区观念的影响,从一开始他们就有意识地将村落看做一个地域社会共同体进行研究。所以,这些村落研究无论是研究内容、研究方法还是研究手段,对今天的农村社区研究仍具有范式意义。

与村落社区研究的研究成果相比较,这一时期城市社区研究基本上没有展开。并非研究者没有注意到城市社区的存在及其重要性,事实上,吴文藻先生在论述“社区”研究法时就指出,社区研究涉及面很广,它包含农村社区、都市社区、文化共同体,村庄只是其中的一环。[②] 造成这一现象的原因,本书认为一方面是当时社区研究尚处于发展的初期,很多相关领域没有充分展开。而另一方面,早期的社区研究者多为人类学方面的学者,从研究的内容上讲,当时国际上经典人类学的研究者主要从事边缘民族社会类型的历史研究[③],旨在探讨人类早期的社会活动及其规律,当代社会经济研究并不是他们的旨趣所在。所以,当费孝通以开弦弓村这样一个现代村庄作为研究对象,运用社会人类学的方法探讨现代村落社区内社会经济关系时,实际上已经是一个巨大的超越,对此,他的导师、英国著名的社会人类学家马林诺夫斯基给予了高度评价,认为“此书有一个杰出的优点,每一点都标志着一个新的发

① 林耀华:《义序的宗族研究》,三联书店 2000 年版。

② 吴文藻:《吴文藻人类学社会学论文集》,民族出版社 1990 年版。

③ 王铭铭:《走在乡土上——历史人类学札记》,中国人民大学出版社 2003 年版,第 3 页。

展”,“某些段落可以被看做应用社会学和人类学的宪章”。[1] 由于边缘民族的聚居地大多在边远的农村地区,因此,人类学所研究的社区地域与城市绝缘是完全可以理解的。

二、改革开放以后社区的发展与研究

客观地说,我国早期的社区研究尽管相对于西方来说开展得较迟,但由于当时一批学者的努力,与世界研究的水平距离并不是很大,如果按照这个趋势发展下去,社区研究则早就可能已经蔚为大观了。遗憾的是,新中国成立以后,由于众所周知的原因,社会学、人类学这两个学科被取消,社区研究也随之中断。直到改革开放以后,随着社会学与人类学的恢复,社区研究才逐渐展开。

20 世纪 80 年代初,社会学、人类学仍然处于学科重建与恢复阶段,一方面,在与国际社会学、人类学隔绝了 20 多年以后,与国外的学术交流、引进西方先进的学术理论、加强学科建设是这一时期的主要工作,另一方面,由于当时正处于政治体制改革的初期,社会学更多关注的是出现在经济、社会转型过程中的重大问题,所涉及的多是当时重大的社会、经济命题。所以,无论是农村社区研究还是城市社区研究都还没有引起足够的重视,尤其是城市社区,整个 20 世纪 80 年代对城市社区的研究也仅限于社区居民生活调查和特定社会现象分析。

从社区研究的需求来看,改革开放以后的很长一段时间内,城市基层管理仍然延续过去单位办社会的局面,即单位的多元功能代替了社区功能。这种单一式单位制社区管理模式经过长期的制度化发展,在社会经济改革的初期,问题并没有完全显现出来。20 世纪 80 年代初,为了安置回城知识青年,几乎所有的街道办事处

---

① 马林诺夫斯基:《江村经济序》,见费孝通《江村经济》,商务印书馆 2001 年版,第 13—14 页。

都办起了合作联社，再次创办了大量的集体企业，单位制出现了短暂强化的趋势。所以，直到80年代后期90年代初期，城市社区研究伴随着单位制向社区制的演变才全面展开。

随着改革开放的深入，单位制度呈现出一些新的发展趋势。一种趋势是令单位相对独立于国家，使其在社会生活中发挥更加重要的作用；另一种趋势是使个人相对独立于单位，使单位的覆盖面和功能减少，单位在社会巩固和扩展自身的同时，也持续受到一波又一波的冲击。[①] 主要表现为：一是单位体制外组织的萌生。多元化的经济形式不断冲击以国有企业、集体企业为主导的经济模式，中外合资、外资独资、个体私营经济、自由职业迅速发展，打破了单位体制的垄断地位。二是单位成员的体制外流失。由于经济形式的多样化，大大改变了传统的就业模式，一部分单位人或者通过自己创业，或者辞职加盟外资企业、私营企业，开始游离于单位体制之外，由单位人变成社会人。三是90年代以后，大量国有企业陷入困境，亏损面超过一半，许多企业资不抵债，事实上已经破产，失业和下岗人员多达千万，由国家包起来、养起来的国有企业已经无法继续生存下去。单位自身的大量破产、改制导致了单位制的最终解体。

因此，进入20世纪90年代以后，一方面是民营企业的蓬勃发展，另一方面是国有企事业单位的"非单位化"和大批成建制地撤销，单位制社区逐步萎缩，大量的单位人转变为社会人，社区发展逐渐由单位制向社区制发展。单位制解体后，原来单位办社会所负担的多元职能必然要回归社区，单位体制外的社会空间急剧膨胀，个体户、私营企业人员都需要社区来管理，外来民工、流动人口更给基层社区工作带来许多难题，也为城市社区的研究提供了契机与动力。

---

① 华伟：《单位制向社区制的回归——中国城市基层管理体制变迁》，《战略与管理》，2000年第1期。

城市社区研究的发展也与政府对社区建设、社区发展的重视密切相关。20 世纪 80 年代初，民政部首先提出“社会福利社会办”的口号，开始与“社会福利单位办”分道扬镳。1986 年，北京市民政局制定了《北京市发展社区福利网络三年规划》，首次在基层组织管理上使用“社区”的概念。1987 年 9 月，民政部在武汉召开了全国社区服务工作座谈会，对社区服务的内涵作了明确的定义，从此，社区概念逐渐被政府部门和全社会广泛使用。1991 年 5 月 31 日，当时的民政部长崔乃夫在听取基层政权建设司汇报工作时指出，基层组织建设应着重抓好社区建设。1991 年 7 月 5 日，他在中国社会工作者协会成立大会上致词，再次强调要重视社区建设。1992 年 10 月，中国基层政权建设研究会在杭州下城区召开了“全国城市社区建设理论研讨会”，自此，社区服务的提法进一步延伸扩展为社区建设，社区建设基本相当于国际上流行的社区发展概念。

政府积极推动社区建设与社区发展，客观上使社区的概念普及化，并为普通民众广泛接受。因此，如果说 20 世纪 90 年代以前的社区概念还只是一个学术概念的话，那么 90 年代以后，由于政府的重视与推广，社区的概念已经深入人心。在此过程中，未来社区如何发展、如何管理等为社区研究提出了许多新的课题，城市社区研究受到了不同学科的高度重视。

在农村地区，经过多年的经济改革，村落社区内部的社会结构与社会关系也发生了巨大的改变。农村体制改革以前，国家政权的力量渗透到社会每个基本细胞——家庭，集体生产、集体劳动、统一分配劳动成果，这种国家政权对整个乡村严格的控制，使乡村社会个体之间缺少互动的空间。进入 20 世纪 80 年代，随着农村联产承包责任制的实行，土地以家庭为单位被承包到户，农民可以自己安排自己的生产活动，选择自己的生产方式，劳动的成果除了上缴国家赋税和基层提留以外基本上由农民自己支配，以家庭为单位的生产和消费模式，代替了过去以生产队为单位的生产消费

模式。农民有了更大的活动空间和自由,一部分人开始走出乡村到外地打工,或者在城镇里从事商业活动,人口流动频繁,村落社区封闭状态被打破。因此,在人民公社极端控制的制度被替代以后,农村社区在现代化过程中的权力结构发生了哪些变化,农村社区如何治理、如何发展等问题也成为不同学科研究的热点。

总的说来,到20世纪90年代以后,随着社会经济改革的深化,无论是农村社区还是城市基层社区的问题与矛盾都充分显现出来,从而使社区成为多学科共同关注的问题,而政府关于社区建设、社区管理等概念的提出,也在客观上推动了社区研究的发展,出现了农村社区与城市社区研究并重的局面。

三、社区研究现状分析

社区既是一个空间单元,也是一个社会组织单元。社区的研究涉及社区的起源与社区过程、社区结构类型、社区组织活动、社区环境与规划、社区发展与管理、社区文化等内容。因此,不同学科从不同角度对社区的各功能要素进行了探讨,这些学科主要包括地理学、社会学、政治学、管理学、建筑学以及生态学等。

地理学从空间的角度探讨社区的空间结构、形态以及各空间要素之间的相互关系,社会学则重在研究社区社会结构以及发生于社区的各种社会现象与社会活动。政治学的研究重点在基层政权建设方面,社区自治与党组织在社区的作用是其研究的主要内容。管理学则主要集中在社区管理体系以及社区日常运作情形等方面,建筑学研究主要集中在社区的建筑与空间规划方面,生态学则从生态社区的理念出发,探讨社区的环境与生态问题等。

尽管不同学科研究的角度或研究的要素不同,但由于各学科研究具有交叉性,很难从学科分类的方法对所有的研究成果进行系统评价。此外,社区研究成果众多,据不完全统计,从1997年到2005年6月,仅学术期刊网收录的公开发表的有关社区的论文就

有16 975篇。在这些论文中，研究水平也有很大的差别，不少研究的内容大同小异，很难对所有成果逐一进行评析。因此，本书主要根据研究的内容进行分类，并且只对相关的重要学术成果进行述评。根据我国社区研究基本是按照农村社区和城市社区两个系统展开的特点，本书从乡村社区、城市社区两个方面探讨社区的研究状况。

1. 农村社区研究状况

相对于城市社区来说，农村社区尽管随着体制的变革流动性加强，但社区的成员结构基本变化不大，即使进入城镇打工或经商的农民，由于户籍身份的限制，并不能改变原来的社区身份。所以，农村社区在改革开放以后，虽然也发生了巨大的社会变迁，但相对城市社区而言，农村社区仍保持着很强的传统延续性，这种独特的发展特征反映在社区研究上，使其与城市社区研究存在着明显的差别。

目前农村社区研究具体表现在三个方面：一是关于乡村治理与乡村社会结构方面的研究，以华中师范大学中国农村研究中心为代表，在这方面他们取得了杰出的成果。由于农村社区中交织着宗族、亲缘、地缘等关系，非正式权力（宗族领袖、地方权威）与国家权力相互作用，使乡村社会关系远比城市社区要复杂得多。因此，在探讨乡村自治或乡村治理的过程中，研究者大多涉及村落的社会关系、社会结构等内容。① 在研究方法上，农村社区研究普遍采用了人类学、社会学、政治社会学的有关手段，很多研究者进行了深入的田野调查。如王晓毅通过对广东东莞雁田村的调查，探

---

① 徐勇，项继权：《村民自治中的乡村关系》，华中师范大学出版社 2003 年版；贺雪峰：《乡村治理的社会基础——转型期乡村社会性质研究》，中国社会科学出版社 2003 年版；徐勇，徐增阳：《流动中的社会治理——对农民流动的政治社会学分析》，中国社会科学出版社 2003 年版；孙秋云：《社区历史与乡村政治——鄂西土家族地区农村社区宗族文化与村民自治》，民族出版社 2001 年版。

讨了农村社区的经济发展与社会转型状况。① 肖唐镖则通过对江西九个村落的社会调查,探讨了宗族、乡村权力以及与乡村治理之间的关系。②

农村社区研究的另一方面是对社区史的考察。尽管各人要探讨的内容与要揭示的主题并不相同,但基本上都是放在农村社区发展演变的背景中进行探讨的。吴毅以川东双村为个案,详细考察了其在 20 世纪 100 年中的村治历程,村治变迁中的权威与秩序形态的变化是这一考察的核心。他认为,影响 20 世纪双村村庄权威与秩序形态的基本变量是现代性、国家与村庄地方性知识,而进一步决定这三种变量互动关系和结构的背景因素则是 20 世纪的中国革命,20 世纪中国革命的发展、鼎盛以及最终的改革,塑造了不同时期村庄权威与秩序的不同状貌。③ 于建嵘则在深入社会调查的基础上,以岳村为表述对象建立了有关中国乡村政治状况的理论分析模型,对岳村一个多世纪以来的政治关系、政治控制、权力体系、政治参与以及政治文化的变迁过程进行客观的描述与分析。④

近年来历史学与人类学相结合形成的历史人类学关于历史时期农村社区的演变研究也值得重视。罗一星在《明清佛山经济发展与社会变迁》一书中,用人类学的方法探讨了龙翥祠与早期佛山社区形成的关系。罗一星强调了中心庙宇在社区形成与整合过程中的作用,他认为"龙翥祠自明以后成为九社的祭祀中心,而九社构成了明初的龙翥祠的基本祭祀圈。龙翥祠的存在,是佛山以九

---

① 王晓毅,张军,姚梅:《中国村庄的经济增长与社会转型——广东东莞雁田村调查》,山西经济出版社 1996 年版。

② 肖唐镖:《村治中的宗族——对九个村的调查与研究》,上海书店出版社 2001 年版。

③ 吴毅:《村治变迁中的权威与秩序——20 世纪川东双村的表达》,中国社会科学出版社 2002 年版。

④ 于建嵘:《岳村政治——转型期中国乡村政治结构的变迁》,商务印书馆 2001 年版。

社为基础的社区存在发展的重要因素，它从地域上整合了九社，从精神上保护着九社，也从时间上积淀着成为更大范围、更高层次的社区祭祀中心的传统习俗”①。几乎在罗一星研究的同时，王铭铭通过福建溪村汉人家族的个案研究，探讨了社区史、仪式与地方政治之间的关系。② 郑振满则通过对莆田江口平原的神庙祭典的考察，探讨了江口平原村落社区发展的模式。③ 陈春声、刘志伟等人通过对樟林乡村神庙系统的考察，探讨了樟林社区的形成与发展。④此外，郭于华等人关于当代农村社区中仪式变迁的研究也值得重视。这些研究展示了农村社区变迁过程中国家与社会的互动关系，对农村社区或者说地域社会在仪式过程中的发展与整合进行了生动细致的描述，展现了不同的农村社区的发展演变过程。

2. 城市社区研究状况

前文的论述表明，农村社区研究比较注重社会结构变迁与社区管理问题，这是由农村社区的延续性较强、社区人口的流动性较差决定的。从人员构成上来看，由于农村社区人口的流动性较差，社区人群比较单一，同质化程度较高，管理起来相对比较容易，而且农村社区与土地直接相联系，就业、社会保障的压力较小。而对于城市社区来说，随着单位制向社区制的转变，一方面社区需要一个整合的过程，另一方面，原来单位制中由单位承担的许多职能转向社区，政府也将一些社会职能下放到社区，使社区承担较多的社会功能。因此，城市社区研究涉及社区不同事务与功能的方方面面，概括起来，主要包括社区的理论研究、社区空间组织与管理机

① 罗一星：《明清佛山经济发展与社会变迁》，广东人民出版社 1994 年版。

② 王铭铭：《社区的历程——溪村汉人家族的个案研究》，天津人民出版社 1994 年版。

③ 郑振满：《神庙祭典与社区发展模式——莆田江口平原的例证》，《史林》，1995 年第 1 期。

④ 陈春生：《乡村神庙系统与社区历史的演变》，《中国传统社会经济与现代化》，广东人民出版社 2001 年版。

制研究、社区类型学研究、社区规划学研究、社区管理与社区自治研究等。

(1) 社区的理论研究

社区的理论研究包括国外社区理论研究与国内社区建设理论研究两个方面。社区的概念最早由德国的社会学家藤尼斯在1887年提出,到20世纪20至50年代,以美国为代表,社区研究达到了高峰。虽然20世纪五六十年代,随着城市化的发展,传统社区遭到破坏,社区消亡论使西方社区研究曾出现一个低谷,但到了20世纪70年代以后,随着社会矛盾的日益突出,社区研究又重新受到政府与学术界的高度关注,研究成果十分丰富。这些研究成果对我国的社区研究有着重要的借鉴价值。

较早对国外社区理论进行介绍的是丁元竹。他在《社区研究的理论与方法》一书中介绍了国外社区研究的相关理论,对我国社区研究的手段与方法也进行了理论探索。[①] 稍后,侯玉兰、侯亚非等人对国外社区发展的有关理论进行了系统介绍。[②] 程玉申、周敏则对国外城市社区研究成果进行了系统评述。他们认为,国外有关城市社区运行规律的研究大致可分为三个方面:一是社会变迁对城市社区的影响;二是城市社区运行机制与过程;三是城市社区类型。这些研究大都以市场经济高度发达的西方国家为背景,不同经济社会类型的国家间的比较研究尚未得到充分重视。而对城市社区概念的不同理解与界定,也在一定程度上影响了研究在理论与实际应用上的意义与价值。

国内社区理论研究方面,李汉林、朱光磊对单位社区的特征、运行机制和发展趋势进行了较深入的研究。[③] 王思斌则对体制改

---

① 丁元竹:《社区研究的理论与方法》,北京大学出版社1995年版。

② 侯玉兰,侯亚非:《国外社区发展的理论与实践》,中国经济出版社1998年版。

③ 李汉林:《中国单位现象与城市社区的整合机制》,《社会学研究》,1993年第5期;朱光磊:《当代中国政府过程》,天津人民出版社1997年版。

革过程中社区建设问题进行了深入探讨，提出了社区建设的逻辑及政府、社区组织、社区成员三方合作，经济、政治、社会文化三种资源共同支持的社区建设理论模式。① 同时，王思斌等人还对社区建设目标模式进行了理论探讨，在分析中国城市社区建设的时空特性基础上，提出“善治”和“重建社会资本”的双重目标模式。②此外，徐永祥的社区整体发展理论也值得关注。③

（2）社区空间组织与管理机制研究

社区空间组织与管理机制研究以华东师范大学中国社区研究中心为代表，刘君德教授在20世纪90年代后期，首先提出了行政区社区的概念。此后，在研究上海浦东新区过程中，又提出了“行政区—社区”的社区运行管理模式，为我国城市社区的空间组织与管理机制研究提供了新的视角。在他的带领下，程玉申、张玉枝、张俊芳分别从三个不同的角度，对我国的社区空间组织与运行机制进行了研究。程玉申对行政区——社区的运行机制进行了深刻剖析；④张玉枝则从政府与社会的关系、基层政区与社区的关系、城市化与社区发展的关系出发，探讨了我国社区发展的特色规律。⑤ 张俊芳以天津为例，对我国在居委会基础上的城市社区空间组织管理的发展历程、存在的问题、体制改革及模式创新进行了深入研究，提出了“内化式”理念体系和“分类式”社区管理操作体系。⑥ 此外，王邦佐对居委会的组织结构与社区管理的研究也是

① 王思斌：《体制改革中的社区建设理论与实践》，《华中师范大学学报》（哲学社会科学版），2000年第5期。

② 赵孟营，王思斌：《走向善治与重建社会资本——中国城市社区建设目标模式的理论分析》，《江苏社会科学》，2001年第4期。

③ 徐永祥：《城市社区整体发展论》，中共中央党校出版社2002年版。

④ 程玉申：《中国城市行政区——社区模式研究》，华东师范大学，1995届博士论文。

⑤ 张玉枝：《中国城市社区发展的理论与实证研究》，华东师范大学，1998届博士论文。

⑥ 张俊芳：《中国城市空间组织管理研究》，华东师范大学，2001届博士论文。

这方面研究的重要成果。[①]

(3) 社区的类型学研究

城市社区类型可按多种标准进行划分,按功能可分为工业区、教学区、娱乐区等,按区位可分为内城、外城、中心区与边缘区,按行政标准可分为市辖区和街道社区等。不同学科根据不同标准、不同需要划分出不同的社区类型,也反映了我国城市社区多元化的发展特征。如王颖从城市规划的角度,对上海社区的类型、区位和变化趋势进行了研究,并把上海社区分为五种类型:传统街坊社区、单位公房社区、高收入商品房社区、中低收入商品房社区、社会边缘化社区。[②]白友涛根据社区的经济社会结构,把中国社区分为七种类型:传统式街坊社区、单一式单位社区、混合式综合社区、演替式边缘社区、新型房地产物业管理型社区、民族宗教式文化社区、"自生区"或移民区。方琬丽从社区成员构成与形成机制、社区规模和地域范围、社区成员的经济实力和收入水平、社区最主要影响因素和集结中心四个不同的角度,对北京社区进行了系统的类型划分,共分成 15 个类型。[③] 此外,卢汉龙根据社区的功能,将上海社区划分为商业区、工业区、居住区、过渡区和文教区五类,并在此基础上将居住社区分为改造区、旧宅保留区、近建居住区和新辟居住区。[④] 吴缚龙则根据生活功能和生产功能的空间关系,比较系统地把中国的社区分为四种类型:传统式街坊社区、单一式单位社区、混合式综合社区和演替式综合社区。[⑤]

---

① 王邦佐:《居委会与社区治理:城市社区居民委员会组织研究》,上海人民出版社 2003 年版。

② 王颖:《上海城市社区实证研究》,《城市规划汇刊》,2002 年第 6 期。

③ 方琬丽:《城市可持续社区发展模式与评价指标研究》,北京大学校长基金论文集,2003 年。

④ 卢汉龙:《重新认识社区,推动社区发展》,《社会科学》,1996 年第 3 期。

⑤ 吴缚龙:《中国城市社区的类型及其特质》,《城市问题》,1992 年第 5 期。

(4) 社区自治与管理研究

有关社区自治已经有人进行了专门的综述性研究,本书在这里不多加探讨。综述的研究认为,以往社区自治研究取得的理论成果主要集中在以下几个方面:①体制改革及其带来的客观后果是社区自治的第一推力;②社区自治有政府主导型、合作型和自治型等三种治理模式;③居委会组织架构的制度设计主要采取"议行分离"体制;④居委会和党支部之间是相互支持、合作协商的关系;⑤合理界定政府与社区的权力边界是社区自治的关键等。[①]

(5) 社区规划与发展研究

从研究目的上讲,社区规划研究是为了创造良好的环境,以取得更好的效益。[②] 因此,随着生态城市、生态社区等理论逐步在城市建设中的运用,社区规划也受到了应有的重视。社区规划根据规划内容可以分为空间规划和社会规划两部分。从目前研究的情形来看,社区的空间规划开展得较早,而社区的社会规划在城市规划建设中正逐步受到政府与城市规划者的重视,相关的理论尚有待进一步研究。

在社区空间规划方面,赵民和赵蔚在《社区发展规划——理论与实践》一书中进行了积极探索,该书介绍和讨论了社区、社区发展及社区发展规划的概念等理论问题,分析和展示了社区发展规划的方法论及应用情形,对国际、国内社区发展规划的演进和未来趋势进行了理论探讨。[③] 金峰等人从城市中的社区规划、社区中的住宅设计、社区文化建设和公众参与这四个方面探讨了当代中国城市社区规划建设的社会可持续发展问题。[④] 于克俭则从应用

---

① 张宝峰:《城市社区自治研究综述》,《晋阳学刊》,2005 年第 1 期。

② 吴铎:《论社区规划》,《学术研究》,1994 年第 5 期。

③ 赵民,赵蔚:《社区发展规划——理论与实践》,中国建筑工业出版社 2003 年版。

④ 金峰,朱昌:《空间与社会的整合——对中国城市社区规划建设中社会可持续发展的探讨》,《重庆建筑大学学报》(社会科学版),2001 年第 1 期。

的角度,探讨了社区规划的原则、社区环境的美化、优化以及如何为人们规划设计理想的人居环境等。①

（6）其他方面的研究

除了上述研究以外,还有许多针对社区中某一功能或某一事务展开的专题性研究,这些专题包括社区文化、社区教育、社区保障、社区党建等。这些问题实际上可用社区精神文明建设来涵盖,但由于所涉内容太多,受篇幅的限制这里仅作为问题提出来,另有专文论述。此外,除了学者的研究以外,一些社会机构或政府部门通过社区日常事务的总结性研究,也提出了一些有价值的思路或观点,如社区卫生、社区治安、社区服务等。这些学者们较少关注的方面却是社区日常实践中的重要内容。总之,改革开放以后,随着政治体制、经济体制的改革的不断深化,在社会转型过程中积累的各种问题与矛盾大多下沉到社区,使社区成为社会矛盾的焦点,也使社区成为研究的热点,社区的研究成果也不胜枚举。

① 于克俭:《社区规划与设计》,天津大学出版社 2003 年版。

第二章　特大城市郊区社区研究及其范式意义

一、郊区社区研究的提出

前文的研究已经表明，我国社区研究基本上是按照农村社区与城市社区两个系统展开的，这两种社区类型的研究成果已经十分丰富，但是对城市郊区社区的研究却明显不足。实际上，郊区社区既不同于城市社区，也不同于农村社区，它是城市化过程中农村社区向城市社区发展的一种社区过渡类型，具有自己独特的发展特征与运行机制。因此，探讨郊区社区在城市化过程中的发展演变与运行机制，不但具有较强的现实指导意义，也具有很高的学术价值。

实际上，在国外，郊区社区研究一直受到了学者的关注。马勒根据郊区居民的社会经济特征和社会互动方式，对美国城市郊区的社区类型进行了区分。他把美国郊区分为四种类型，即位于城市远郊的排他性的高收入社区、中产阶级社区、郊区世界主义者社区、工人阶级社区或蓝领阶层社区，马勒首次揭示了美国郊区社区圈层化发展的特征。[1] 对西欧城郊社区类型进行系统研究的主要代表人物是怀特，他也把西欧的郊区社区分为四种类型：工业郊

[1] Muller G O. 1981. Contemporary Suburban America, Englewood CLIFFS: Prentice-Hall.

区、中产阶级郊区、通勤村庄和新工人阶级郊区。[1] 芝加哥学派的代表人物之一沃斯，虽然没有直接探讨郊区社区的发展问题，但他对城市化与社区运行关系的系统研究，却与郊区社区有着密切的联系。因为对城市郊区而言，城市化是它的发展目标也是发展结果，所有在城市化过程中出现的问题在郊区社区发展过程中基本都会出现。

在国内，顾朝林等从城乡接合部的地理区位特性出发，对城郊社区的社会组织类型和结构、居民生活方式、社会文化变迁及社会问题分别进行了具体分析。[2] 周大鸣等通过对广州郊区南景村的城市人类学考察，探讨了城乡接合部社区的社会变迁以及存在的问题。[3] 刘君德、张玉枝等则以地处上海市郊接合部的上海市真如镇为例，研究大城市边缘区社区分化整合的本质和发展规律，提出了加强社区建设和管理、推进大城市边缘区有序发展的管理理念。他们认为，大城市边缘区是一个充满活力的地域空间，受到地价机制和城市改造的双重影响，同时大城市边缘区又是一个充满矛盾的空间区域，人口构成复杂、社会管理薄弱。[4]

总体来说，国内这些关于郊区社区的研究基本上都是属于城市边缘区社区的研究。按照周大鸣的解释，这些边缘区社区地处城乡接合部，兼有城乡生活方式的特征，因而不同于一般概念中的郊区或农村。比如人口密度高、人口异质性强；仍保留一些农业生产，但农业生产已不是主要的经济生活方式；全部耕地或部分耕地被征用，但个人仍然拥有宅基地或少量自留地；社区中一部分人成了城市人（城市户口），另一部分人仍为农村户口，个人谋生手段开

---

① White P. 1984. The European City: A Social Geography, London: Long Man.

② 顾朝林：《大城市边缘区研究》，科学出版社 1995 年版。

③ 周大鸣，高崇：《城乡接合部社区研究——广州南景村 50 年的变迁》，《社会学研究》，2001 年第 4 期。

④ 刘君德，张玉枝，刘均宇：《大城市边缘区社区的分化与整合》，《城市规划》，2004 年第 24 卷第 4 期。

始多样化，这类社区总的特征是亦城亦农，等等。[①] 由此可见，目前的郊区社区研究依然集中在城市边缘区社区的研究层面，与事实上的郊区空间相差甚远，郊区社区研究在更加广阔的空间里有待展开。

二、郊区社区的内涵

郊区社区和郊区是一个紧密联系的概念，顾名思义，郊区社区也就是郊区范围内的社区。但是郊区却是一个边界模糊而又复杂的概念，这主要是由我国城市政区的性质决定的。国外的城市其行政城区比建成区要小，郊区与中心城区的界线明确，行政政区即为城区，以外地区即为郊区。而我国目前的大中城市基本属于广域型城市政区，所谓广域型城市政区是与单纯城市型政区相对应的概念，单纯城市型政区是以城市建成区范围为主建立的城市型政区，以城乡分治为模式，没有乡村地域或只有少量乡村地域，目前多实行"市—区"两级政府体制。我国早期的城市基本都属于单纯城市型政区。广域型城市政区为城乡合治模式，城市地域空间广，既有较大的城市区域，又有范围较广的农村，实行"市—区"两级或"市—县—乡(镇)"三级的两种管理体制。

广域型城市政区是城市扩张与城市功能变化发展的结果。从城市发展的角度来看，早期的城市基本由城墙与护城河拱卫，使城市成为一个较为封闭的系统，城墙和护城河成了城市与郊区的分界线。早在西周时期，城市与郊区就有明确的界定，据《周礼·地官·载师》记载：距城百里为郊，五十里为近郊，百里为远郊。《周礼》中记载的"城"不是指城市，而是指城市的城墙，以城墙、护城河为界，将城市与周边地区隔离开来，即所谓的城内与城外。城外百

① 周大鸣，高崇：《城乡接合部社区研究——广州南景村50年的变迁》，《社会学研究》，2001年第4期。

里之内为郊区，郊区根据距城的远近划分为近郊区与远郊区，近郊区和远郊区的土地职能也有明确的规定，即“以宅田、士田、贾田任近郊之地，以官田、牛田、牧田任远郊之地”。在管理制度上，城市和郊区也存在很大的差别，城内采用街坊制而城外实行的是乡里制，城市和郊区由于城墙、护城河的存在而泾渭分明。

这一时期的城市按照政区类型来划分，应当属于典型的单纯城市型政区。这种冷兵器时代的城市空间形态，随着近代城市防卫功能的削弱与经济功能的上升，在城市化与城市空间扩张的推动下，“切块式”的单纯城市型政区逐渐向广域型城市政区转变。以上海为例，1958 年以前，上海基本属于单纯城市型政区，从 1958 年开始，随着上海、松江等 10 县先后由江苏省划归上海市，标志着上海由单纯城市型政区转变为广域型城市型政区，市区有了较大的发展空间，郊区面积也大幅度扩展。

广域型城市政区的形成使城市空间基本可以划分为城市中心区与郊区两大部分，而且对许多城市而言，郊区的面积比城市中心区的面积还要广大得多，郊区随着城市政区空间的扩展，其空间与边界也发生了很大改变。目前，我国小型城市大多仍是单纯城市型政区，大中城市则大多为广域型城市政区。由于广域型城市政区的范围都比建成区范围大，城市与郊区缺乏明显的分界线，所以使城郊边界十分模糊，尤其在中心城区的边缘区与近郊区之间，无论从景观还是从产业类型、人口特征等方面都难以区分。

城市郊区也是一个动态的概念，随着城市边界逐渐向外延展，原来属于郊区范畴的城市中心区的边缘地带，也逐渐实现了城市化，城区向外围推进，郊区则向后退缩。以上海为例，20 世纪 80 年代初，上海的地域空间划分为三个区域：黄浦、南市、卢湾、静安、虹口、闸北六个区为城市中心区，杨浦、普陀、长宁、徐汇、闵行、宝山为近郊区，嘉定、南汇、奉贤、金山、崇明、松江为远郊区。① 但

① 华天舒，徐敏娟：《上海城市郊区化浅析》，《现代城市研究》，2002 年第 4 期。

是，发展到今天，原来属于近郊的杨浦、普陀、长宁、徐汇已经完全城市化，闵行、宝山两区接近中心城区的部分地区也基本城市化。

此外，在大型和特大型城市中，由于现代城市的跳跃式与组团型发展，使城市由原来的单中心形态逐渐向多中心形态发展，从而形成了中心城区—新城—中心镇—普通城镇的城镇发展体系，这就使得原来城市圈层式的、由中心城区向外渐次发展的城市形态发生了根本变化。反映在郊区上，以前那种由中心城区逐渐向外分为近郊区、中郊区与远郊区的划分方法，以及相对应的近郊区以城市社区为主、农村社区为辅，中郊区以农村社区为主、城镇社区为辅，远郊区以农村社区为主的格局也发生了根本性变化。尤其是郊县改区以后，原来的县域成为广义上的郊区，也存在一定规模的城市建成区（主要是原来郊县的县城、巨型城镇和新城），这就使得城市郊区的界线更加不确定。

周一星在研究城市郊区化过程中，主张城市中心区、近郊区、远郊区的范围一旦合理划定，就不要轻易改变。他认为"郊区化"主要研究发生在大城市的一种空间扩散的现象与过程，只有圈层边界的不变才能跟踪这一现象的演变轨迹，不变是为了有一个统一的起点。[①] 在这种情况下，周一星建议城市中心区的划分可与当地人们概念里的旧城区，或与 1949 年新中国成立前夕的城市建成区，或原城墙包围的地域相当，中心区以外一定范围则为郊区。[②]

张骁鸣则认为城市实体地域的范围即为城市中心区的范围，城市实体地域之外的周边地域就是城市的郊区。城市中心区要在城市建成区的扩展中得到相应的扩展，城市外围已经得到充分城

---

① 周一星：《就城市郊区化的几个问题与张骁鸣讨论》，《现代城市研究》，2004 年第 6 期。

② 周一星，孟延春：《我国大城市郊区化的发展趋势》，《城市规划汇刊》，1998 年第 3 期。

市化发展的广大地域应该划分为城市中心区，郊区的范围应该在不同的发展阶段得到相应的调整。[①] 很显然，张骁鸣认为郊区和城市中心区应该是一个动态的概念，城市中心区就是城市建成区，城市建成区以外就是郊区。

应该说从城市郊区化研究的角度来看，不轻易改变城市中心区与郊区的范围有一定的道理，不变可以提供一个可比的参照系，来跟踪郊区化的发展演变。但是，不变也存在许多问题，作为两个不同的概念，城市中心区与郊区在形态与内涵上存在根本的差别。郊区的特征表现为地域形态以散居为住，集居程度不高；在经济形态上则以第一产业为主导，第二、第三产业处于发展之中；在社会形态上，社会关系仍以地缘、血缘为主，以道德力量为基础构建了基层社会的权力基础与社会秩序。因此，不变容易使人混淆了城市中心区与郊区的性质差别，在一定程度上也掩盖了新中国成立以后城市自身的发展，新中国成立以后城市空间的扩展很可能被当做城市郊区化发展的结果。

事实上，城市郊区化与城市空间扩展尽管在结果上可能是相同的，即城市中心区的边缘地带城市化，但两者的发展过程与动力机制并不相同。城市郊区化是大型、特大型城市发展到一定阶段以后一种离心扩散的现象，是城市发展到一定规模后的必然结果，其典型标志是中心城区人口出现绝对数量的下降[②]，其动力机制主要来源于“集聚不经济”所产生的扩散效应。而城市空间的扩展是城市从小到大集聚发展的结果，它的驱动力来自于周边人口和非农产业向城市集中。

从社区发展的角度来看，不变使已经完全城市化的城市建成区混同于郊区社区，实际上也混淆了郊区社区与城市社区之间的

---

① 张骁鸣：《从区域的角度来理解城市郊区化》，《现代城市研究》，2003年第5期。

② 周一星，孟延春：《我国大城市郊区化的发展趋势》，《城市规划汇刊》，1998年第3期。

差别。因此,本书认为,郊区应该是一个动态的概念,郊区的范围应该在不同的发展阶段得到相应的调整。而郊区社区是指在广域型城市的政区边界内,除了城市建成区以外的郊区空间内的各种社区类型。从社区特征上来说,郊区社区既不同于城市社区,也不同于农村社区,可以看做是介于城市社区与农村社区之间的第三种社区类型。从发展路径来看,郊区作为城市空间的一部分,城市化是其发展的最终目标也是最后结果。因此,农民变市民、农村社区转变为城市社区是其发展的主要特征。在郊区社区中,农村社区与城市社区并存,并且在城市化的背景下,农村社区逐渐向城市社区发展演变,社区发展处于动态的变化之中。

三、郊区社区的研究内容及其价值

郊区社区和城市社区、农村社区相比,既有共性也有自己独特的特征,因此,其研究的内容既要考虑到共性,同时也要兼顾到差异性。概括起来,由于郊区社区的过程性,郊区社区研究应包括三个方面:作为地理空间的过程研究、作为组织空间的运行机制研究以及作为社会空间的整合机制研究。从本质上讲,郊区社区的发展实际上就是农村社区的城市化过程。因此,所有关于郊区社区的研究应该放在城市化的大背景下,进行动态的、全方位的考察。

1. 作为地理空间的过程研究

由于我国社区研究一直是农村社区与城镇社区各成体系,互不关联,很少有人探讨农村社区与城市社区发展的内在联系,大多数研究者更多关注的是城市社区与农村社区的差异性。[①] 研究城市史的人注意到,许多城市都是从农村聚落逐渐发展成城镇,再发展成大型乃至特大型城市。以上海为例,据有关专家考证,上海目

① 关于城市社区与农村社区的差别,详见刘君德,靳润成,张俊芳:《中国社区地理》,科学出版社 2004 年版。

前所处地域大多数地方700年前还是一些沿海的小渔村，到今天已经发展成为地域空间6 000多平方公里、人口2 000多万的国际性大都市，也就是说今天的上海历史时期也是在村落社区的基础上发育而成的。据侯仁之先生的考察，北京城至少在汉代以前也是零星分布着一些小聚落。实际上，不仅北京、上海如此，大多数城市的发展都要经过村落社区到城市社区的发展过程。

从城市空间扩展的角度来看，城市的边界随着城市空间的扩张不断向周边延伸。在此过程中，原来的城市边缘地带的农村地区逐渐成为城市的一部分，也即通常所说的城市化，原来的农村社区也逐渐演变为城市社区，农村社区与城市社区具有内在的关联性。张研通过对清代城市社区的研究也发现，早期城市社区的土著居民的社会组织多保留乡村自然社区的宗族、家族、乡族系列，这是由于很多城镇是农村集市随着商品经济的发展膨胀升格而成的，原有的土著大族成了城镇的基本居民。[①] 可见，村落社区与城市社区并不是两个孤立的社区系统，而是有着密切的联系。

但是，张研虽然揭示了农村社区与城市社区发展之间的联系，却没有揭示农村社区向城市社区演变的具体过程，以及在农村社区空间向城市社区空间演变的过程中，社区作为一个自然地理空间和社会空间的要素变化及其相互作用的关系。从目前的研究情况来看，虽然历史人类学通过对历史资料、口述史料的整理以及田野调查，一直试图揭示农村社区的发展演变过程，但对城市社区的发展演变几乎没有人涉猎。

究其原因，正如前文指出的那样，传统的农村社区具有较强的历史延续性，大多数人世世代代一直居住在某一农村社区，关于农村社区的历史通过口口相传以及文书、碑刻铭文、家谱等形式保留了下来，这些民间遗留的存在为研究农村社区史提供了丰富的题材。而城市社区由于社区人群流动性较强，缺乏社区共同记忆，社

① 张研：《试论清代的社区》，《清史研究》，1997年第2期。

区历史资料不足，有关农村社区向城市社区演变的过程以及内部社会关系的变化因此就无法展开。

在这种情况下，郊区社区研究就体现了独特的研究价值。这种发展的过程性，对探讨城市社区空间的演变过程及发展规律具有重要的学术价值，通过对郊区社区空间内部的空间形态、自然与人文要素、经济社会关系的发展变化进行系统分析，可以揭示城市社区发展演变的过程及其规律。

2. 作为组织空间的运行机制研究

从其内涵来看，社区是聚集在一定地域范围内的社会群体和社会组织，根据一套规范和制度结合而成的社会实体。因此，对郊区社区而言，和城市社区、农村社区一样，郊区社区不但是一个地理空间，也是一个社会组织空间。但是，郊区社区的发展与组织过程却又不同于农村社区和城市社区。

郊区社区与城市社区一样，社区的结构都发生了相当大的变化，但是这种变化的路径并不相同，城市社区基本处于从单位制向社区制过渡阶段，社区由原来的同质化向异质化发展。而郊区社区既包含单位制社区的社会化转变，也包含农村自然社区的瓦解以及向城市社区发展的问题，同时受到郊区的城市化与城市郊区化的双重冲击。表现在社区的形态类型、社区的社会结构、社区的组织管理方式上存在巨大的差异。

宏观上，郊区社区中农村社区与城镇社区并存，且农村社区逐渐减少，城市社区逐渐增加，这种二元结构特征使郊区的社区形态与城市社区存在较大的差异。城市社区空间较为集聚，而郊区社区由于农村社区的存在，结构要相对松散得多。微观上，由于郊区社区成员的社会成分复杂，社区类型表现出多样化特征，既有由传统的农村社区和中心城区动迁过来的动拆迁人员组成的社区，也有原来城镇中固有的老城厢社区；既有由征地农民安置组成的农民新村和征地却未开发的城中村、代管村，也有由从事高新技术产业的高收入阶层构成的高档社区。在一些特大城市，国际社区也

是郊区社区中的一种社区类型。

这种复杂的社区形态反映在社区管理方面，也使郊区社区与中心城区存在很大的差别。一般来说，城市建成区基本采用“街道—居委会”形式的街居制，是一种“非行政区—社区”管理模式。而郊区社区大多采用“镇（或乡）—居委会”与村委会的“行政区—社区”管理模式，在浦东被称为“镇管社区”。

郊区社区也不同于农村社区。农村社区虽然也处于发展变化之中，但是农村社区的这种变动主要反映在社会结构的变动上，其社区形态与成员结构却一直处于稳定状态。与农村社区相比，郊区社区从社区形态、管理方式到服务内容都存在巨大的差异。在郊区社区发展过程中，一方面农村人口不断向城镇集中，改变了原有社区的基本形态；另一方面，外来人员不断涌入社区，这些外来人员既有外来发展创业的高科技人员、海外人士，也有城区郊迁居民和短期来打工的外地农民，从而使社区的社会结构更加复杂。

所以，对于郊区社区而言，尽管和农村社区、城市社区一样，都是一个社会组织空间，但是郊区社区的社会组织结构却与两者存在较大的差异，城乡社区并存、动态的发展特征、不同区位的城市化水平差异、社区类型的多样化、社区成员的复杂化、社区需求的多元化等，都为社区管理、社区服务、社区治理提出了新的挑战，探讨其运行机制具有一定的现实意义与学术价值。

3. 作为社会空间的整合机制研究

郊区社区发展的本质是郊区的城市化，而城市化过程实质上就是郊区农民市民化的过程，随着城市化的推进，郊区农民在居住方式、所处社会环境、身份性质等方面都发生了巨大的改变。首先，在居住方式上，郊区城市化标志着农民通过征地动迁不断向城镇集聚，在这个过程中，原来的散居形式变成了集居形式。其次，动迁农民进入城镇后的社会生活环境发生了很大的变化，从管理上来说，由物业公司负责对居住小区环境及设施进行日常维护与管理，这就使原来的无管理或不规范管理状态转变为符合城镇生

活的规范管理。从社会就业环境来说，农民失去土地后，一般通过市场化就业和自主择业解决劳动就业问题，造成了就业竞争能力不足等问题。同时，身份性质的改变，使大部分农民都以土地征用的性质进入城镇，从根本上解决了村改居的问题，完成了由农村养老向社会养老的转变。

但是，农村社区在向城市社区转变的过程中，也面临一个社区重新整合的问题。现代化是一种破坏传统社区的力量，它以经济理性和社会流动的力量冲击传统社会中普遍存在的共同体意识和情感性联系，并造成颠覆性后果。[①] 所以，郊区在城市化的初始阶段，对传统社区的破坏是不可避免的，伴随着社区形态的改变，传统的农村社区那种由血缘、地缘构成的密切的自然关系，转而被城市社区那种以社会契约方式相维系的新型社会关系所代替，社会流动加剧和私人领域的强化都给社区建设带来严重的挑战。

由于缺乏原有的组织基础，目前郊区许多新建社区仍然处于单纯的地理边界上的整合。地域性尽管是社区组成的非常重要的要素，但是，这种地域性的终极目标在于以地域为基础，逐渐通过活动的开展和组织的建立、培育，逐步形成居民的社区归属感和认同感，最终从形式上的地理整合走向实质上的社会整合。

郊区社区的社会整合实际上还要包含社会观念的整合，农村社区向城市社区转变不单纯是社区形态发生改变的过程，同时也是一个社会化过程。陈映芳认为，城市化概念应该涵盖这样一些内容：①人口生态的层面（形态的层面、人口的集中、空间的凝离、土地利用的功能分化等）；②社会结构的层面（专业分化的发达、地缘血缘关系的稀薄化、团体参加的多样化等）；③生活结构的层面（构成生活的诸要素以及这些要素间各种关联的变化，城市型生活意识、生活方式、生活目标及手段等的形成和扩散）；④社会意识的

① 王思斌：《体制改革中的城市社区建设的理论分析》，《北京大学学报（哲社版）》，2000年第5期。

层面(城市型性格的形成)。[①] 也就是说,农村社区在向城市社区转变的过程中,不单纯是社区形态、农民身份、从业方式的改变,还要包括社会结构的变迁以及生活方式、意识形态的转变等等。

实地调查显示,在城市化进程中,虽然郊区社区的农民通过土地征用或是撤村建居,进入城镇成了居民,但在思想观念上与城镇居民还有着较大的差距。由于郊区新兴城市社区的人群结构十分复杂,思想观念十分芜杂,在城乡观念之间和传统与现代之间,如何通过社区文化等方面的建设形成共同的城市意识和社区意识,是郊区社区发展与建设值得关注的一个问题。

四、特大型城市郊区社区研究的范式意义

受自身特殊区位的影响,特大城市郊区社区有着独特的发展背景与发展过程,其特殊性主要表现为国际性与快速发展的先验性特征。

首先,特大城市郊区的发展具有国际性、全球性特征,而不是单纯的乡村逐步城市化的过程。在建设国际性大都市的背景下,特大城市郊区发展运行的轨迹具有与构建国际性大都市的逻辑相一致的内涵。国际化的特征使郊区社区的发展建设不但吸纳了来自世界各地的资本、人才、技术,也吸纳了来自全国各地甚至不同国籍的人群参与到郊区开发与建设中来。因此,它的社区建设也呈现出全球性的特征,形成了一个外来人与原住民共融,社会空间文化形态、社会心态差异显著的,既充满矛盾又充满活力的社会空间。起点高、要求高、标准高是特大城市郊区社区的基本特征,规范化、生态化、信息化发展是郊区社区发展的战略目标。国际、国内资本与社区空间发展相耦合,技术、人才在世界范围内流动,国际化、多元化、全息化是特大城市郊区社区形态发展的主要特色。

---

① 陈映芳:《“城市化”质疑》,《读书》,2004 年第 2 期。

其次，特大城市郊区社区发展具有先验性特征。与一般的中小城市相比，特大城市郊区社区发展受到郊区城市化与城市郊区化的双重作用，城市郊区化和郊区城市化共同作用于郊区社区，一方面，市中心人口与产业不断向郊区扩散性流动，另一方面，乡村人口则不断向城市社区集聚性流动。一般来说，城市的郊区化发展是城市发展到一定规模后的必然结果，所谓城市郊区化，是指由于城市中心区地租昂贵、人口稠密、交通拥挤、环境恶劣，因而形成巨大的推动力，促使城市中心区人口、产业外迁，形成相对中心区而言的离心现象。①

对于中小城市而言，由于自身规模有限，部分仍然处于集聚阶段而不是扩散阶段，因此，中小城市郊区的城市化大多还只是主要依托乡镇企业与小城镇，然后逐步实现农村人口的就业领域由第一产业向第二、第三产业的职业转换，以及居住地由农村区域向城镇区域转变的过程。由于特大城市郊区受到了郊区城市化与城市郊区化的双重作用，使其城市化进程大大加快，反映在社区上，即表现为农村社区迅速向城市社区转化，郊区社区发展过程中出现的各种问题在较短的时间内彰显出来，这种先验性的特征对中小城市的郊区社区建设具有借鉴价值与范式意义。

首先，特大城市郊区社区的发展过程虽然在社区结构与类型上较中小城市郊区社区要复杂得多，但从本质上都是农村社区形态逐渐向城市社区形态的转变过程，在社区形态演变、社区组织过程以及社区管理体系等方面都具有相同的特征。其次，特大型城市郊区社区发展尽管有其特殊性，但和中小城市相比，也有共性的一面，尤其在社区管理模式、社区组织建设、农民的市民化意识培养等方面具有相同的特征。因此，由于特大城市郊区社区具有快速发展的先验特征，研究探索上海郊区社区的发展与建设，创新管

---

① 宋扬，徐强：《城市郊区化与郊区城市化的比较与互动关系分析》，《生态经济》，2004年第1期。

理方法，提高管理水平，实现郊区经济与社会的协调发展，对郊区经济与社会发展具有一定的指导作用，对全国大中城市郊区的社区建设也有重要的示范价值。

五、本书研究的内容与研究思路

特大型城市的国际性与先验性特征，使特大型城市型郊区社区研究既有针对性也具有普适意义，对今后中小城市郊区社区的发展建设具有相当重要的借鉴价值。所以，本书以我国特大型城市——上海的郊区社区作为研究对象，探讨郊区社区发展演变的一般规律。在实践层面上，宏观与微观相结合。在宏观上，探讨郊区社区的形态、管理体系与制度性设计等问题；在微观上，则对社区中出现的某一问题或某一侧面进行个案的深入研究。由于社区建设、社区发展、社区管理包括的内容较多，如社区环境、社区卫生、社区服务以及社区治安、社区保障等，因此相关的研究也比较多，尽管这些研究大多针对城市建成区社区进行的，但郊区社区与之相比，有相当多的共性的特征，因此不是本书的重点研究对象。

我们认为郊区社区的一个最重要的特点就是过程性，这种过程性应该包括社区空间的重构过程也即社区要素在空间上的发展变化过程，这种过程性也包括社区作为一个社会空间的重新建构的过程。通过郊区社区过程的探讨，揭示传统农村社区向城市社区发展的基本规律。此外，在社区重构过程中，社区日常运作的情形以及由此产生的问题也是本书探讨的重要内容。郊区社区从农村社区逐渐向城市社区转变，原有的社会结构、管理方式等已经和目前社区的现状不相适应，在城市化过程中，郊区社区出现的问题与困境以及与此相适应的制度创新，也是郊区社区研究的重要内容。

本书研究的郊区范围主要包括浦东新区以及由郊县改区的部分区域，原来属于城市边缘区的普陀、杨浦、徐汇、长宁等区由于已

经基本城市化，因此将之归为城市建成区。对于宝山、闵行靠近城市建成区的部分地区以及浦东黄浦江沿线的大部分地区，由于已经完全城市化，也将之划归城市建成区。在广大的郊区范围内，受资料的限制以及调查情况的影响，浦东新区是本书研究的重点。除去西部沿江地带以外，主要包括 11 个镇：机场镇、川沙镇、高桥镇、合庆镇、唐镇、曹路镇、高东镇、金桥镇、张江镇、高行镇、北蔡镇。面积 420 平方公里，占浦东新区总面积的五分之四。

第二部分
空间过程与现状篇



第三章　行政区划变动与郊区社区的空间重构

郊区社区作为一个地理空间，在城市化过程中，也经过了重新建构的过程。在这个过程中，行政区划是影响社区空间的重要因素之一，行政区划的调整不断改变着郊区社区的自然边界与社会边界，也改变着社区内部各社区要素的空间配置。因此，行政区划的调整与变动直接影响着郊区社区的空间建构过程。

一、上海建市以前的行政空间演变

考古发现表明，早在距今 6000 年前的新石器时代，上海冈身以西地区已经成陆。1949 年以后，在今松江、青浦区境内的汤村庙、姚家圈、文富林等地，考古发现了新石器文化遗址，说明先民们在 6000 年前已经在上海冈身以西地区的土地上从事渔猎、饲养家禽、制作器具等劳动，创造了崧泽文化和良渚文化。大约至春秋时期，海岸线已达今嘉定镇—莘庄镇—南桥镇一线。魏晋时期，海岸线达今宝山—周浦—王盘山一线。

历史时期上海地区的行政区划经历了一系列频繁的变动。元代以前，其行政建制的变迁大致如下：春秋时期，上海地区属吴国。战国时期，上海地区先后属吴、越、楚国。秦朝，上海地区分属会稽郡娄、由拳、海盐三县。西汉时期，上海地区分属扬州刺史部会稽郡娄、由拳、海盐三县。新莽时，改娄县为娄治县，改海盐县为展武

县，与由拳县同属会稽郡。东汉时期，上海地区分属扬州吴郡娄、由拳、海盐三县。三国时期，上海地区分属吴国扬州吴郡娄、由拳、海盐三县。西晋时期，上海地区分属扬州吴郡娄、由拳、海盐三县。东晋时期，上海地区分属吴郡娄、由拳、海盐三县。南朝时期，上海地区郡县建制变迁频繁，但均隶属于扬州。隋朝，上海地区分属苏州吴县、昆山县和杭州盐官县。

唐代，上海地区海岸线已达今高桥—川沙—惠南—大团—大金山一线。唐后期(距今大约1200年前)，海岸线已达今钦公塘一线，上海地区的行政建制范围随之向东扩展，大陆地区分属江南东道苏州华亭县、昆山县。崇明地区江面已有沙洲涨出。唐高祖武德七年(624年)平江南，改吴郡为苏州。复置嘉兴县，属苏州。原海盐县地由盐官县改隶嘉兴县，睿宗景云二年(711年)析嘉兴县复置海盐县。今金山区大部、奉贤区西部地属海盐县，松江区大部、金山区西北部、青浦区西南小部及闵行区西部属嘉兴县，嘉定区和青浦区大部、松江区西北部属昆山县。天宝十年(751年)，因吴郡户口已达76 421户，比唐初增长六倍多，太守赵居贞奏割昆山、嘉兴、海盐地置华亭县，治今松江区松江镇，属吴郡。辖境约相当于今上海地区吴淞江故道以南、川沙—惠南—大团一线以西地区，并随海岸线的东移而扩展。同年，移昆山县治于今江苏昆山市治，上海地区吴淞江以北的大陆地区属昆山县境。

五代十国时期，上海地区属吴越国；华亭县隶属多变，昆山县隶苏州未变。北宋时期，上海大陆地区分属两浙路秀州华亭县和平江府昆山县，崇明地区属淮南东路通州海门县。南宋时期，上海大陆地区分属两浙西路嘉兴府华亭县和平江府嘉定县，崇明地区属淮南东路通州海门县。

上海之名的出现是在宋末。宋高宗绍兴十二年(1142年)，析两浙路为两浙东路、两浙西路，两浙西路治临安府(今浙江省杭州市)。平江府与秀州府隶两浙西路。宁宗庆元元年(1195年)，因秀州为宋孝宗毓圣之地，升为嘉兴府，华亭县隶属嘉兴府。嘉定十

年十二月初九日(1218 年 1 月 7 日),析昆山县东五乡置嘉定县,治练祁市(境嘉定区嘉定镇),隶两浙西路平江府。上海大陆地区吴淞江故道以北为嘉定县境。宋末,在今市区人民路南侧置上海镇,属华亭县。崇明地区称崇明沙,其中主要沙洲为姚刘沙。

元朝,上海地区设有松江府及二县二州。大陆地区属江浙行省松江府和平江路嘉定州,崇明地区为河南江北行省扬州路崇明州。在这一时期,上海正式作为县一级政区而得到发展。至元二十八年(1291 年),因华亭县户口繁多,上海镇及周围五乡的户口已逾 6.4 万,已超过南方大县的 3 万户的标准,故于七月己未(8 月 19 日)析华亭县东北五乡置上海县,治上海镇。今闵行区、浦东新区南汇地区、浦东新区南部、青浦区北部、市区大部属上海县,今松江区、金山区、奉贤区、青浦区南部仍属华亭县。

明朝,崇明岛形成。明中叶(大约距今 500 年前),大陆地区海岸线已达今白龙岗—东海—泥城一线。清朝,长兴、横沙地区沙洲涨出海面并有所开发。明朝上海地区有松江府及五县,五县分属南京松江府和苏州府。到明末,上海地区设有松江府及所属华亭、上海、青浦三县以及苏州府属下的嘉定、崇明二县,并设有金山一卫。清朝,上海地区有九县一厅,分属江苏省苏松太道松江府和太仓州。鸦片战争以后,在上海县城北出现租界。到清末,上海地区设有松江府所属华亭、娄、上海、青浦、金山、奉贤、南汇七县和川沙厅,并设有太仓州所属的嘉定、宝山、崇明三县。

二、民国时期上海市的成立与市域空间的发展

民国时期是上海行政建制变迁的重要转折点,由于上海地区经济迅猛发展和城市化进程的加快,从清末开始,已经有建立自治市的呼声和行动。1927 年上海特别市成立,这不但标志着作为近代化都市的上海已经产生,也标志着城市型政区在中国正式出现。

1924 年,孙传芳拟划上海县城区、宝山县吴淞镇及附近地区

为松沪特别市区。此年 1 月 18 日,北京政府发布处置沪局三令,允许上海改为松沪市。2 月 1 日,江苏省省长韩国钧决定以上海为特别市,直属中央,并电令上海自治公所李平书等 11 人组成筹备委员会,筹建上海特别市,讨论特别市的区域,议将上海、宝山并为一起,建立松沪特别市。

1926 年 5 月 4 日,淞沪商埠督办公署在上海县龙华镇成立,辖上海县全境、宝山县吴淞镇及江湾、殷行、彭浦、真如、高桥等六乡。1927 年 3 月 22 日,上海第三次工人武装起义胜利,淞沪商埠督办公署取消,上海第二次市民代表大会召开,成立上海特别市临时市政府。4 月 7 日,蒋介石成立"上海临时政治委员会"作为上海的最高权力机关。5 月 18 日,国民政府任命黄郛为上海特别市市长。7 月 7 日,上海市政府正式成立,直隶中央政府。上海市疆域规划为上海县全境和宝山、松江、青浦、南汇等县局部,共 30 乡。

1928 年春,上海市政府宣布租界为特别区。7 月,上海市接收上海县属上海(沪南)、闸北、蒲淞、洋泾、引翔港、法华、漕河泾、高行、陆行、塘桥、杨思等市乡和宝山属吴淞、殷行、江湾、彭浦、真如、高桥等市乡,共 17 市乡,并改置为区,成为上海特别市的实际区域。1930 年 7 月,上海特别市改称上海市。

1945 年 8 月,抗日战争胜利后,国民政府立即收复上海。上海市域仍以战前 17 个区和特别行政区为主。11 月底,市政府为了调查户口,编制保甲,决定在市下设区。12 月 25 日,全市按先行接收的警察分局范围划分为 29 个区:第一区,黄浦区;第二区,老闸区;第三区,邑庙区;第四区,蓬莱区;第五区,泰山区;第六区,卢家湾区;第七区,常熟区;第八区,徐家汇区;第九区,长宁区;第十区,静安区;第十一区,新成区;第十二区,江宁区;第十三区,普陀区;第十四区,闸北区;第十五区,北站区;第十六区,虹口区;第十七区,北四川路区;第十八区,提篮桥区;第十九区,榆林区;第二十区,杨树浦区;第二十一区,新市街区;第二十二区,江湾区;第二十三区,吴淞区;第二十四区,大场区;第二十五区,新泾区;第二十

六区,龙华区;第二十九区,杨思区;第三十区,洋泾区;第三十一区,高桥区。第二十七、二十八区仍属上海县。1947 年 1 月,取消各区序数,并规范各区区名。

三、新中国成立以后城市空间的扩展与行政区划的调整

新中国成立以后,随着城市规模的扩展,上海行政区划的调整主要表现为:一方面是城市政区的空间向外扩展,城市由单纯城市型政区向广域型城市政区转变。另一方面,城市内部区划也在不断调整,总体趋势是小区制逐渐向大区制转变。从 1949 年到 2000 年前后,上海城市政区的发展大致经过五个不同的阶段。

1. 1949—1957 年,市辖区调整撤并时期

从 1949 年到 1957 年,这一时期的上海从空间上没有发生大的改变,但是在内部行政区域上却进行了一定的调整,部分市辖区开始合并。1949 年 5 月 27 日,上海解放,设黄浦、老闸、邑庙、蓬莱、嵩山、卢湾、常熟、徐汇、长宁、普陀、闸北、静安、新成、江宁、北站、虹口、北四川路、提篮桥、榆林、杨浦等 20 个市区及新市、江湾、吴淞、大场、新泾、龙华、洋泾、高桥、真如、杨思等 10 个郊区,共辖 30 个区。1952 年 9 月,析洋泾区为东昌、洋泾二区,新市区并入江湾区,上海市仍辖 30 个区。

1956 年 2 月,上海市撤销老闸、嵩山、常熟、静安、北站、北四川路等六区,老闸区并入黄浦区,北四川路区并入虹口区,北站区并入闸北区,常熟区并入徐汇区,静安区分别并入新成区、长宁区,嵩山区分别并入邑庙区、卢湾区;撤销高桥、洋泾、杨思区,设立东郊区;撤销吴淞、江湾、大场区,设立北郊区;撤销真如、新泾、龙华区,设立西郊区。上海市这一时期共辖黄浦、邑庙、蓬莱、卢湾、徐汇、长宁、普陀、闸北、新成、江宁、虹口、提篮桥、榆林、杨浦、东昌及东郊、北郊、西郊等 18 区。

2. 1958—1964年，由单纯城市型政区向广域型城市政区发展时期

从1958年开始，上海、松江等10县先后由江苏省划归上海市，标志着上海由单纯城市型政区转变为广域型城区，使市区有了较大的发展空间，郊区面积也大幅度扩展。同时在城区内部，市辖区域进一步调整合并，到1964年，基本形成了10区10县的城市发展格局。

1958年1月，撤销江苏省松江专区，原松江专区所属的上海、宝山、嘉定三县划入上海市，松江、川沙、南汇、奉贤、金山、青浦六县划入苏州专区。10月，上海市撤销西郊区，其城市地区并入徐汇、长宁、普陀三区，农村地区并入上海县、嘉定县。撤销北郊区，其城市地区并入闸北、虹口、提篮桥、榆林、杨浦五区，郊区并入宝山县。撤销东郊区，设立浦东县。11月，江苏省苏州专区所辖的松江、川沙、南汇、奉贤、金山、青浦六县和南通专区所辖的崇明县划入上海市。上海市辖黄浦、邑庙、蓬莱、卢湾、徐汇、长宁、普陀、闸北、新成、江宁、虹口、提篮桥、榆林、杨浦等14区及浦东、松江、上海、川沙、南汇、奉贤、金山、青浦、嘉定、宝山、崇明等11县。

1960年1月，撤销蓬莱、邑庙两区，以原蓬莱区全境和邑庙区部分地区设立南市区；邑庙区的其余地区分别划归黄浦、卢湾两区。撤销江宁、新成两区，以原江宁区全境和新成区部分地区设立静安区；新成区的其余地区并入黄浦区。撤销提篮桥区，并入虹口区。撤销榆林区，并入杨浦区。析上海县置闵行区，析宝山县吴淞地区置吴淞区。上海市辖黄浦、南市、静安、卢湾、徐汇、长宁、普陀、闸北、虹口、杨浦、闵行、吴淞等12区和浦东、松江等11县。

1961年1月，撤销浦东县，其城市地区并入黄浦、南市、杨浦三区，农村地区并入川沙县。原属浙江省舟山县的嵊泗人民公社划归上海市，上海市辖12区10县。1962年，嵊泗人民公社又划归浙江省。

1964年5月，撤销闵行区、吴淞区，分别并入徐汇、杨浦区。上海市辖黄浦、南市、卢湾、徐汇、长宁、闸北、静安、虹口、杨浦、普

陀等10区和上海、嘉定、宝山、川沙、南汇、奉贤、松江、金山、青浦、崇明等10县。

3. 1965—1980年，发展停滞时期

从1965年到1980年，这一时期由于文化大革命等因素的影响，上海行政区处于长期停滞状态，基本上没有变化。

4. 改革开放以后—1999年，撤县建区时期

改革开放以后，随着中心城区的迅速发展，中心城区向郊区扩张，区改县成为这一时期上海市行政区划调整的主要特征。

1980年10月，析宝山县置吴淞区。1981年2月，析上海县置闵行区。1988年1月，撤销吴淞区和宝山区，合并设立宝山区。1992年10月11日，撤销嘉定县，设立嘉定区。1993年1月1日，撤销川沙县，以原川沙县境域和黄浦、南市、杨浦三区的浦东地区及上海县浦东地区的北部设立浦东新区。3月，撤销闵行区和上海县，合并成立新的闵行区。1997年撤销金山县改设为金山区，1998年改设松江县为松江区。此后，南汇与奉贤分别改县为区，除了崇明县以外，上海基本上完成了县改区的过程，上海城市性质与空间结构发生了巨大变化。

5. 2000年至今，郊区乡镇合并时期

从2000年开始，中心城区的行政区划变动较小，最主要的调整有：2000年，南市区与黄浦区合并为新黄浦区；2009年，南汇区并入浦东新区；2011年，卢湾区并入黄浦区。但是郊区内部行政区划的调整比较频繁，撤乡并镇、撤村并镇、乡镇合并、中心镇建设、新城建设。以老南汇区为例，南汇区原来有25个乡镇，经过撤并，合并为14个镇。青浦区原来有21个乡镇，现在合并为11个镇。

四、行政区划变动与郊区社区空间演变

从上海建市以后行政区划变更的情形可以发现，行政区划变动主要表现为两个方面：一是城市政区空间的不断向外拓展，从单

纯城市型政区逐渐演变成广域型城市政区；二是城市内部行政区划调整，通过多次分拆与合并，小区制演变为大区制。在郊县改区以后，这些新形成的区级政区内，乡镇合并成为主流。行政区划的这些变动对郊区社区的空间结构与形态产生了重大的影响。

1. 行政区划调整与郊区社区的边界

城市行政区划调整直接影响郊区社区的空间。在行政区划调整过程中，郊区社区的社区空间与社区边界随着城市行政区划的变更也在不断改变。从民国时期行政区划的变动可以发现，在上海成立初期，市下辖 30 个乡，即采用“市—乡”管理模式。而乡的概念，民国以前，是县以下的一种地域单元，在某些时候具有一些特殊的功能，如明代的乡约所，就是以乡为单元的负责基层教化的组织机构。晚清、民国以后，乡的职能有行政化发展的趋势，乡里设有乡长一职，但仍然属于半官方性质，直到 20 世纪 80 年代中期，乡才逐渐演变为县以下的基层政权组织。

不管乡的性质如何变化，有一点是肯定的，即乡主要指的是农村地区。因此，上海在建市之初，尽管政区类型与性质已经发生了改变，由地域型政区转变为城市型政区，但仍保留着原来地域型政区“县—乡”的管理模式的部分特征。这种市下辖乡的“市—乡”模式，表明这一时期的城市建成区主要集中在上海县城和一些大型的城镇如龙华镇、宝山的吴淞镇等，城市形态仍处于非紧密的松散状态，郊区社区空间相对于城市建成区，其空间范围要大得多。

从 1928 年开始，上海所属的乡改为区，但这并不表示原来的郊区部分已经实现了城市化，在短短的两年内并不能改变上海城、郊的空间格局。这可能是吸收了国外的经验，将城市型政区与地域型政区相区别，即城市实行“市—区”的管理模式，而地域型政区则实行“行政区—乡村”的管理模式。因此，就城市和郊区的关系而言，乡改区后郊区社区的空间形态与建市之初实行“市—乡”管理模式时期并没有多大的改变。

但是随着郊区的城市化与城市空间的扩展，行政区划发生了

相应的变化。和许多城市的发展历史与过程一样，早期上海的城市发展基本带有自然发展的特征，从中心城区开始，不断向郊区延展，这种“摊大饼”式的城市空间发展模式使郊区与城市建成区的边界逐渐向郊区推进，郊区空间不断被压缩，城市行政区划也进行了相应调整。

1956 年 2 月，曾经撤销高桥、洋泾、杨思三区，吴淞、江湾、大场三区、真如、新泾、龙华三区，分别设立东郊区、北郊区、西郊区。东郊区包括原来的高桥、洋泾、杨思区，北郊区包括吴淞、江湾、大场区，西郊区则合并了真如、新泾、龙华区。但是到了 1958 年，上海市撤销西郊区，其城市地区并入徐汇、长宁、普陀三区，农村地区并入上海县、嘉定县。撤销北郊区，其城市地区并入闸北、虹口、提篮桥、榆林、杨浦五区，郊区并入宝山县。撤销东郊区，设立浦东县。通过区划调整，原来属于郊区的城市化地区被划归城市建成区，郊区社区与城市建成区的内部边界都发生了很大改变。

行政区划调整也改变了郊区社区的外部边界。随着郊区城市化的不断推进，原来城市政区的范围已经不能适应城市经济发展的需要，必须通过区划调整拓展城市发展的外部空间。从 1958 年开始，为适应城市发展的需要，上海对行政区划进行了大规模调整，原松江专区所属的上海、宝山、嘉定三县划入上海市，上海郊区的外部边界被突破。此后，分分合合，到 1964 年，上海已经形成了 10 区 10 县的格局，上海郊区社区的外部边界不断延展，客观上改变了郊区社区的外部边界。总的说来，在城市化过程中，上海城市郊区随着行政区划的调整，内部界线不断退缩，而外部边界不断扩张，社区空间处于动态的发展过程中。

2. 郊区内部行政区划调整与社区空间要素变化

郊区内部行政区划调整主要表现为改革开放以后的郊县改区与 2000 年以后的郊区内部的乡镇合并。郊县改区，尽管在政区的范围上没有多大改变，但是，不能将郊县改区简单看做仅仅是名称上的改变。根据国家的有关政策法律和国际上的普遍规律，区和

县是性质不同的两个概念，在职能任务、管理权限与管理方式等方面都有很多差异。区作为市的内设行政区划，明显处于市的不可分割的组成部分的位置，在很大程度上必须从属于市的统一规划和领导，自主权较小。而县作为传统地域型行政区划建制，具有较大的独立性和自主权，而且农业具有重要的地位。

一方面，县改区后，在一定程度上减少了城乡人口流动的阻力，特别是进一步消除了上海中心城区人口向外围疏散时存在的各种压力，为人口的合理疏散提供了保证，有利于全市范围的人力资源的活跃流动和合理配置，市郊区社区的人员结构发生了较大的改变。另一方面，县改区后，在行政管理体制、功能定位、机构设置等方面都将发生重大转变，交通、通讯、能源等基础设施和文教、卫生等服务设施都将在市里的统一规划下大大加强，郊区社区的硬环境得到大大改善。所以，随着郊县的区划调整，郊区社区的人口、产业、公共设施等社区要素在郊区空间内发生了较大的改变，总体上表现为农村社区向城镇社区发展演变的特征。

郊区内部乡镇的合并从本义上讲，主要是为了改变乡镇规模较小、产业集聚规模不够等问题，希望通过乡镇合并扩大规模，以产生规模集聚效应。但在客观上，郊区的乡镇合并也改变了郊区内部的社区空间结构，通过合并，原来的行政社区的边界被打破，内部的资源配置相应发生了变化，社区无论在空间上还是社会关系上都需要一个整合的过程。

第四章　城市化与郊区社区空间要素再分布

如果说行政区划改变了郊区社区空间格局的话，那么郊区的城市化则直接改变了郊区社区空间的要素构成和社区形态，郊区城市化是郊区社区发展演变的直接动力。从目前来看，大多研究主要集中在郊区城市化的发展趋势、动力机制以及由城市郊区化所引起的人口郊区化发展的特征，针对郊区城市化对郊区社区空间发展的影响却缺乏相应的研究。所以，探讨郊区城市化过程中郊区社区的要素变化与形态演变，对探讨郊区社区的空间演变具有特殊的价值。

一、特大城市郊区城市化发展的双向性

1. 郊区城市化的双向特征

特大城市郊区城市化作为目前我国农村城市化的一个环节，与广大的农村地区城市化进程相比，既有共同点也有显著的差异，具体表现为郊区的城市化与农村的城市化一样，都是农村地域形态向城镇形态转变的过程，其最终的结果与目标指向都是城市化。其共同内涵可以概括为：①都是农村地域向城市转化的过程，即城市化。②都是农业产业及生产方式向城市产业及生产方式转化的过程，即农业现代化和产业非农化。③都是农村生活方式向城市生活方式转化的过程，即生活方式城市化。

但是就城市化发展的过程而言，特大城市郊区化与一般的农村城镇化存在明显的差异。一般的农村城镇化主要是以乡镇企业和小城镇为依托、实现农村人口的工作领域由第一产业向第二、第三产业变化的职业转换过程和居住地由农村区域向城镇区域迁移的空间过程。① 其动力结构具有这样几个特征：首先，农业发展是我国农村城镇化的初始动力，农业的发展、农产品商品率的提高和产量的增加，为农村人口向城市迁移提供了前提或保障。其次，农村工业化是农村城镇化的根本动力。乡镇企业的迅速发展和农村非农业就业人数的增加，以及由此带来的农民人均收入的增长，是我国农村小城镇发展的最直接的动力。再次，第三产业是农村城镇化的后续动力。在市场经济条件下，生产的转移化程度越高，对产前、产中、产后各个环节的社会化服务的要求就越高，例如仓储、金融、科技、通信、广告、咨询、原料供给和产品销售等。因此，当小城镇的工业产业发展到一定阶段后，第三产业往往迅速崛起，并成为产业发展的"接力棒"。最后，农民转变身份和社区发展的公共需求也是小城镇发展的强大动力。据统计，在 1992 年波及全国的"卖户口"热潮中，自愿购买县以下城镇居住权的非正式户口的农民达数百万人，所投入资金达 200 多亿元。尽管已经被有关部门制止，但到 1996 年底，仅在建制镇实际居住的农民已经达到 2 亿人左右。

由此可见，一般的农村城镇化主要是农村社会经济发展内生动力作用的结果。而对于特大城市郊区的城市化来说，其过程与动力则比一般的农村城镇化复杂得多。以上海为例，据侯学钢的研究，上海郊区城市化主要受到外部动力与内部动力的双重作用。内部动力机制包括：人本需要，郊区农民有过城市生活的强烈愿望、资源和区位的背景基础、交通网络的潜推力、人才与技术推动、

① 宋扬，徐强：《城市郊区化与郊区城市化的比较及其互动关系分析》，《生态经济》，2002 年第 3 期。

政策牵引与行政区经济拉动等；外部动力机制则包括上海中心城区人口与产业扩散、国内外投资拉动、外来民工等。[①] 概括起来，也就是说，特大城市郊区的城市化不但受到郊区农村内部城镇化发展的影响，城市的郊区化也是郊区城市化发展的重要动力，特大城市郊区城市化受到城市郊区化与郊区农村自身城镇化发展的双向推动，这种双向性是特大型城市郊区城市化发展的主要特征。此外，外来的资本与劳动力也是推动郊区城市化的重要动力。其动力机制如图 4-1 所示：

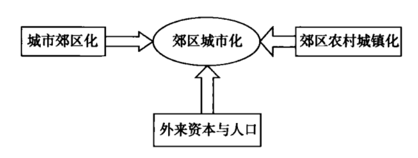


图 4-1　特大城市郊区城市化的动力机制

2. 城市郊区化与郊区城市化的互动关系

城市郊区化与郊区城市化作为推动郊区城市化的两股强大动力，两者之间既有差别又有密切的联系。从概念上讲，城市郊区化(suburbanization)的核心是人口和经济要素的离心扩散导致城市郊区的发展，它是城市积聚到一定阶段的一种离心扩散现象。而郊区城市化(suburban urbanization)可以是来自向心的、离心的以及本乡本土的各种力量导致乡村地域向乡镇地域的转化过程。

城市郊区化是城市化在地域空间上的延伸，也是城市发展到高级阶段的一种动力机制，它是城市人口、就业岗位和服务业向郊

① 侯学钢：《论上海城市郊区城市化的动力机制与后续调控》，《城市规划汇刊》，1999 年第 6 期。

区迁移的一种发展过程。而郊区城市化是城市化的重要组成部分,它所揭示的是城市化的一个层面,是城市化在尚未实现阶段所经历的一个主要过程。郊区城市化的本质是郊区转化为城市地区,或郊区的城市要素逐渐增长的过程,城市郊区化的核心是郊区社会经济结构的转变。

3. 郊区城市化是城市郊区化的动力基础

郊区城市化为城市郊区化提供长期而稳定的动力源,郊区城市化水平越高,郊区的吸引力就越强。郊区对中心城区的人口及产业等拉力作用的加强必将有力推进城市郊区化的进程。首先,随着大城市郊区城市化进程的加快,郊区成为大城市新的发展空间——城市居民新的居住空间和生活空间、城市工业新的生产空间和市场空间。一方面,随着郊区城市化水平的不断提高,郊区逐步走向社区化管理的轨道,郊区公共设施不断完善,郊区商业、教育、医疗、社会服务业与城市社区的差距逐步缩小,郊区的独立性日益加强,这些变化使得城市居民迁到郊区居住可以像住在城里一样方便。加之郊区房价较低、环境优美的优势,无疑将推动人口的郊区化进程。另一方面,郊区城市化水平的提高有利于扩张消费需求,刺激投资增长,为城市工业的进一步发展提供了更为广阔的市场空间,促进城市工业向郊区迁移,有力推动工业的郊区化发展。

此外,郊区城市化有利于推进第三产业的郊区化进程,从而使城市郊区化进入新的发展阶段。随着郊区城市化水平的不断提高,郊区的生活条件和生活方式逐步向城市转变,郊区居民对第三产业的需求也日益强烈,这就为第三产业向郊区迁移奠定了基础,从而加快了第三产业的郊区化进程。

4. 城市郊区化对郊区城市化的推动作用

城市郊区化是郊区城市化的重要推动力量。生产活动在郊区日益集聚所产生的规模效应与经济效益,扩散到郊区的城市要素与郊区内生驱动力的有机结合,都必将有力推动郊区城市化进程,

大都市的郊区化实际上对应着郊区次中心的加速城市化。一方面,城市中心城区的扩散,表现为中心城区呈"摊大饼"蔓延式向郊区扩展,郊区与中心城区的接合部不仅成为中心城区人口外移的最佳区位选择,郊区实际上已逐渐实现了向城市地域的转化。另一方面,城市大工业在郊区布点及与乡镇工业联营,带动了乡镇工业的发展,使其成为郊区城市化的主导动力。郊区乡镇工业生产与扩散而来的城市工业、外贸、商业等部门协作、配套、加工等,所有这些都大大促进了郊区城市化进程。

城市郊区化也有力推动了郊区农业现代化和产业非农化,从而为郊区城市化奠定了经济基础。

首先,城市郊区化有利于推动农业生产的发展和农业现代化的进程。一方面,随着郊区人口的增加以及郊区人口生活水平的不断提高,人们对农副产品的需求也随之增长,由此刺激了农业生产的进一步发展;另一方面,随着城市人口和经济要素向郊区不断扩散,郊区土地利用结构发生了显著变化,农村土地利用的日益集中,导致农村农业生产的规模化程度不断提升。与此同时,随着农业生产技术和劳动工具的发展,农业现代化水平将大为提高。

其次,城市郊区化必然带动郊区工业化的发展。一方面,人口向郊区扩散扩大了消费市场的规模和对工业制成品的需求,刺激了日用工业品与耐用消费品的生产;另一方面,城市工业向郊区的扩散,无论是整厂或是部分车间向外搬迁,其本质都是市区企业的资本、技术到郊区寻求与土地、劳动力的结合。这种结合对于郊区农村地域而言,就是利用土地资源吸引城市资本与技术投入,实现产业非农化的过程。

再次,城市郊区化促进了商业、金融、贸易等第三产业在郊区的兴起和发展。人口的集聚为郊区第三产业的发展提供了可能,而经济活动集聚所带来的规模生产活动产生了对供电、供水、公路、铁路、通讯等基础服务设施的需求,进而为第三产业的兴起提供了必要条件。

此外，城市郊区化推动了郊区生活方式的城市化。一方面，城市郊区化使城市人口、经济活动不断扩散到郊区，人口与经济活动在郊区的集聚程度不断提高。城市郊区化的这种集聚效应必将改变郊区的社会经济结构和人们的生产方式和生活方式，提高郊区人民的生活水平。城市郊区化通过带动郊区农业与工业的发展，促进郊区产品种类与数量大大增加，从而丰富了郊区居民的物质生活。另一方面，城市郊区化通过促进第三产业的发展，极大地带动了科学、文化、娱乐、教育等设施的建设，丰富了郊区居民的精神生活。物质与精神两方面的丰富也就意味着郊区居民总体生活水平的提高，这正是郊区城市化的本质所在。

二、郊区城市化与郊区社区人口空间重构

郊区城市化也是郊区社区空间要素的再分布过程，这些要素空间的再分布主要表现在三个方面：人口的空间再分布、产业空间的再分布以及由产业空间再分布引起的资本空间再分布。

1. 郊区城市化与郊区社区人口重构

郊区社区人口重构包括人口社会构成的重构和居住空间的重构。以上海为例，上海郊区社区在城市化过程中，人口的社会构成发生了巨大的变化。在城市化之前，郊区主要以农村人口为主，部分城镇人口主要集中在过去的县城与集镇。但是，随着郊区的城市化，一部分农民通过土地征收与开发，被动迁到集镇集中居住，由农民转变为市民，社会身份发生了根本改变。在上海，由于郊区的城市化发展超乎想象，每年有大量的农民改变了身份成为城市居民。据笔者的调查，仅仅浦东新区的唐镇，在2001—2003年的三年之中，就有3 000多户1万多人口由农民转变为市民，并大规模拆迁搬到城镇居住。因此，这种通过农民自身身份的变化，极大地改变了郊区社区的人口特质与空间分布。

2. 城市郊区化与郊区社区人口重构

城市中心区人口的郊区化发展也是郊区社区人口要素构成发生变化的重要因素。前文已经指出，城市郊区化的本质与核心内容是人口与经济要素向郊区离心扩散，城市郊区化发展使原来居住在中心城区的居民向郊区迁移。据高向东、张善余的研究，上海城市人口郊区化主要表现为：①中心市区人口绝对数量大幅度减少，边缘市区和近郊区人口大量增加。这种变化从 20 世纪 80 年代就已经开始，从 1980 年到 1990 年，中心市区人口约减少 56 万人。进入 90 年代以后，中心城区人口继续呈下降趋势，由 1990 年的 265.02 万人下降到 217.93 万人，减少了 47.09 万人。与此同时，边缘市区和近郊区人口大增，从 1990 年到 2000 年，边缘市区人口增加了 45.45 万人，近郊区人口增加了 52.23 万人。[①] ②中心市区人口密度明显下降。中心城区由 1990 年每平方公里的51 400人下降到 2000 年的42 267人。边缘区、近郊区人口密度呈上升趋势，近郊区每平方公里由 1990 年的15 338人上升到 2000 年的17 249人，近郊区每平方公里则由1 741人上升到2 036人。远郊区人口密度略有下降，由 1990 年的每平方公里 807 人，下降到 2000 年的每平方公里 778 人，这是由于远郊区的人群必然要向城市社区或近郊区的社区集聚的结果。[②]

进入 21 世纪以后，上海城市人口郊区化的趋势更加明显，随着旧城改造的力度加强和工业向产业园区集中，大批的城市居民被动迁到郊区，成为郊区社区的一员。而近几年高企的房价，也使相当多的中心城区人口选择在郊区买房，这在客观上也推动了人口向郊区的快速扩散。从宏观的人口空间规划上，上海人口空间

① 高向东等人所说的中心市区包括黄埔、静安、卢湾、虹口四个区，这些区大多位于内环以内。边缘市区主要包括徐汇、长宁、普陀、闸北、杨浦五个区，近郊区包括浦东、闵行、宝山、嘉定四个区，远郊区包括松江、金山、青浦、南汇、奉贤五个区和崇明县。

② 高向东，张善余：《上海城市人口郊区化及其发展趋势研究》，《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》，2002 年第 2 期。

布局的总体指导思想是“大分散，小集中”，即在全市范围内使人口进一步分散化、均衡化，在郊区范围内加快人口向新城和中心镇集中，中心城区的人口要控制在 850 万以内，这些规划目标的实现，政府可以通过相关政策进行调节，如产业迁移、住宅规划以及文化事业机构主要是高校向郊区转移等措施来完成。

实际上从 20 世纪五六十年代开始，西方的一些城市就开始了人口居住郊区化的趋势。不过，我国的一些特大型城市虽然从 20 世纪 80 年代开始，中心城区人口逐步向郊区扩散，但与西方人口郊区化相比，其动力机制、交通等方面都存在较大的差异。

首先在动力机制上，上海中心城区的郊区化主要是基于功能置换的要求，由上海旧城区改造和工业外迁所引起的，很大程度上是在政府政策和行为的推动下出现的。而西方国家的郊区化则基于大量中产阶级寻求舒适的生活环境而不断郊迁，主要是经济和社会因素自由发展的结果。

其次是交通条件的区别。西方国家城市郊区化大多建立在发达的轨道交通和私人汽车较为普及的基础上，因此，市民在离市中心区 20 公里以外的远郊区居住比较普遍。而上海由于交通相对拥挤和不发达、通勤费用较高、私人汽车的占有比重很低等现实条件的限制，其通勤的距离仍局限于近郊约 8 公里的范围内。

再次是人口迁移的区别。就迁移的人口阶层和目的来看，西方城市是发展到后工业化阶段后，产生了一系列的“城市病”，富有阶级最早迁移到郊区并在此建立别墅；随着交通的迅速发展，大批的中产阶级为追求良好的生活环境也迁移到郊区。而上海的郊区化进程中迁移的大都是一般工薪阶层，主要是由于旧房改造以及希望在郊区增加居住面积和改善基本的住宅条件，随动迁工业一起向郊区搬迁或因市中心区房价太高等较被动的迁移方式；同时，上海郊区化进程中也夹杂着一些拥有购买别墅和轿车经济实力的高收入阶层的郊迁，但数量有限。

最后是居住迁移的区别。由于上海郊区化的动因主要是旧城改造和工业外迁，造成上海工业外迁早于人口的外迁；也由于郊区生活配套设施相对中心城区较差，多数职工白天去郊区上班，晚上回城休息，而不愿随企业、工厂迁往郊区。于是就造成了居住郊区化滞后于工业郊区化，造成大量的市区向郊区通勤以及人户分离现象。而西方国家正好相反，居住郊区化先于工业郊区化，市民多采用白天进城上班、晚上回郊区休息的通勤方式。

总体来说，我国特大型城市人口郊区化大多具有被动选择的特征，像旧城改造导致的政策性郊迁、由于工厂向郊区集中等因素造成的人口郊迁，都具有不容选择的特征。但也有一些属于主动性郊迁，如追求郊区宽敞舒适的居住环境等，而郊区日渐便捷的交通、城镇体系及其配套措施的逐步完善也是吸引中心城区居民向郊区迁移的重要原因。不管怎么说，也不论属于主动郊迁还是被动郊迁，大量中心城区人口流入郊区社区，改变了原来以农民为主的郊区社区的人口构成确实客观的事实。

3. 外来人口对郊区社区人口重构的影响

一般来说，当一个地区以农业生产为主导的时候，外来人口由于缺乏谋生的机会，很少会在这些地区立足，所以外来人口大量涌入一般都是在郊区第二、第三产业迅速发展、就业机会增加的前提下发生的。研究浦东郊区产业结构的变迁可以发现，自 20 世纪 90 年代开始，浦东郊区加快了城市化建设的进程，伴随着郊区开发与城市化发展，浦东郊区在产业结构、人口构成等方面发生了巨大的变化，二、三产业在国民生产总值中占据了主导地位，传统的农业经营方式与经营业态发生了根本性转变。统计显示，1993 年以来，农业在浦东地区国民生产总值中所占的比例与地位不断下降，而第二产业与第三产业在总产值中所占比例却越来越大，见表 4-1。

表 4-1　1993—2002 年浦东地区三产规模(亿元)

年份	1993	1995	2000	2001	2002
国民生产总值	164.00	414.65	920.63	1 082.36	1 253.13
第一产业	2.12	4.22	5.72	6.06	6.38
第二产业	114.45	283.92	488.60	564.66	645.37
第三产业	47.43	126.51	426.31	511.64	601.38

资料来源:《2003 年上海浦东新区统计年鉴》,中国统计出版社。

产业结构的变化,郊区为外来人员提供了较多的工作机会,大量的外来人员涌入了郊区。在这些人员中,既有掌握高新技术的外地来沪人员,也有大量的从事技术含量不高的工作的外地打工农民。此外,由于上海国际化大都市的发展背景,还有许多境外人士也在郊区从事工作或居住。以浦东为例,统计显示(见表 4-2),截至 2003 年 4 月,浦东郊区总人口 64.043 8 万人,其中市民 43.080 4 万人,农民 20.043 8 万人,外来人口达到 50.253 1 万人,几乎接近浦东郊区当地居民的数量,大量的外来人口给浦东郊区建设注入了新的活力。

表 4-2　浦东郊区各镇基本资料一览表

镇名	居委会	村委会	面积(平方公里)	人口(万人)		
				市民	农民	外来人口
川沙镇	24	33	59.48	5.841 1	3.65	6.332 2
机场镇	7	32	39.47	3.275 9	3.303 5	2.833 8
合庆镇	2	30	36.45	2.021 5	2.982 4	3.487
曹路镇	3	34	41.63	2.32 5	2.778 7	4.008
高东镇	4	20	29.78	2.260 5	1.223 8	4.113 9
高桥镇	24	21	38.37	6.295 5	1.423 8	4.113 9
高行镇	8	13	23.73	3.169 6	0.737 5	4.659 7
金桥镇	5	10	29.32	1.956 5	0.647 8	4.669
张江镇	10	13	42.01	3.927 7	1.473 9	4.337 3
唐镇	4	18	32.15	2.186 4	1.462 9	3.413 7
北蔡镇	48	18	25.52	9.793 7	1.280 9	8.459 7
总计	139	252	397.91	43.080 4	20.963 4	50.253 1

资料来源:《2003 年浦东郊区统计手册》,浦东新区农业发展局编。

朱宝树的研究发现，在上海大量的外来人口中，外来人口分布的郊区化趋向比户籍人口更为明显。[①] 这可能是因为郊区的房租比较低廉，因此大批的外来人口基本租住在郊区。实地调查也证实了这一点，这也往往成为郊区原住籍农民的一项重要收入来源。在郊区外来人口中，相当一部分获得了上海的户籍身份，还有些人虽然没有获得户籍身份，但长期在郊区生活，基本上也是郊区社区人口中的重要组成部分。

综上所述，在城市化过程中，郊区社区人口构成从单纯由农民和少量城镇居民的社区人口结构，逐渐演变为由当地农民、改变身份后的新市民、中心城区的郊迁市民、外来技术人员、外来打工农民、外籍人士形成的复杂人口结构类型。社区人口构成的改变，使不同社会地位、不同职业、不同文化背景与生活习惯的人汇聚于郊区社区，打破了传统的农村社区主要以血缘、地缘为纽带构建的社区结构体系，对社区的社会关系的重新建构、社区意识的形成等都将产生重大的影响。

三、郊区城市化与产业、资本要素的空间重构

1. 城市化与郊区产业重构

(1) 上海郊区城市化的产业分布特征

前文已经说明，郊区城市化的实质也就是农民变市民，而农民变市民不只是单纯的身份改变，这其中农民的就业方式也会发生根本变化，他们由原来的从事农业生产转向从事生产加工业或服务业，也即由从事第一产业转向从事第二产业和第三产业。因此，郊区城市化是产业结构的转型与发展的结果，对郊区农村来说，完成了从第一产业向第二产业、第三产业的转变，标志着该区域城市

---

① 朱宝树：《上海人口城市化和再分布发展态势》，《南方人口》，2003年第3期。

化的形成。所以,在郊区城市化过程中,必然伴随着产业结构的调整和产业在社区空间内的重组。

与一般城市郊区化不同的是,特大型城市郊区的产业结构调整深受城市郊区化发展的影响。在没有发生城市郊区化的中小城市,郊区城市化与一般农村城市化相类似,即主要依靠乡镇企业的发展逐渐改变其产业结构,从而实现城市化。特大型城市郊区的城市化一方面是自身的产业结构调整,另一方面则是中心城区的产业的大规模郊迁。以上海为例,从 20 世纪 90 年代开始,上海产业结构大调整,市区部分“退二进三”,全市工业布局的重心已转移到郊区,特别是近郊区,见表 4-3。据张善余的统计,到 2000 年底,上海市区共有1 000多家企业和生产点从中心城区迁往郊区。①

表 4-3　上海工业布局的变化(占全市的%)

项目	中心市区		边缘市区		近郊区		远郊区	
时间	1993 年	1999 年	1993 年	1999 年	1993 年	1999 年	1993 年	1999 年
工业企业数	14.3	6.8	23.2	16.0	27.9	42.3	34.5	34.8
从业人数	17.4	10.0	31.1	21.1	28.7	41.4	22.8	27.5
总产值	15.5	8.5	27.5	16.2	40.6	54.9	16.4	20.5

资料来源:《上海统计年鉴》,中国统计出版社 2000 年版。

(2) 城市化与产业的空间重组

郊区社区内部的产业要素除了从第一产业向第二产业、第三产业转变,以及中心城区的企业郊迁以外,受城市规划等因素的影响,这些产业分布的空间格局也发生了较大的变化。具体表现为由过去的“乡乡布点,村村冒烟”的产业零星松散分布的状态,而转向“人口向郊区集中,产业向园区集中”的发展状态。

改革开放以后,上海郊区按照“城乡一体化”的要求,开始建设

① 张善余:《产业结构调整与上海人口的再分布》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》,2001 年第 33 卷第 4 期。

工业扩散基地、外贸出口基地和科研中试基地。但由于忽视规划布局，造成了“乡乡布点，村村冒烟”的局面，给资源利用、环境保护、城镇规划、投资效益等带来一定的负面影响。1984 年初，原川沙六团乡在乡镇建设规划时，选择交通便利的乡集镇周边开辟了占地 10.2 公顷的工业园区，将新办企业和原有老企业的调整有步骤地向工业园区集中，短短几年内，成功地把工业园区建成了规划合理、投资集约、后劲较足的乡镇加工工业小区，为郊区乡镇工业走统一规划、相对集中的道路提供了有益的经验。

1987 年，上海市政府明确提出合理规划和发展郊区乡镇工业的指示，要求“根据上海市城市总体规划，结合制订县域综合发展规划和实施城镇、村镇规划，以乡为单位或几个乡联合，建设相对集中的加工工业小区”；“城市工业对郊区的扩散和布局要从原来的‘自由恋爱’转变为纳入全市国民经济计划发展轨道”；“要按照城乡一体化的要求，合理布局，搞好农村规划，防止污染扩散”。从此，上海拉开了工业园区建设的序幕。到 1990 年，上海郊区规划形成了 280 家工业园区，占地 17 平方公里，其中乡镇级工业园区 152 家，村级工业园区 128 家。这些工业园区对于资源的合理利用、投资环境的改善以及投资效益的提高都起到了积极的作用。但是由于当时对规划、建设工业园区的认识、政策、体制方面还有一个逐渐适应的过程，园区建设尚属起步阶段，大部分工业园区还是以原有企业所在地为基础规划形成的，专门辟一块土地新建工业园区的情况为数较少，建设面积也不大，因此难以形成真正意义上的工业集聚效应和规模效益。

进入 20 世纪 90 年代，根据上海市委、市政府提出的把上海建设成为现代化国际大都市的战略目标和实施“三、二、一”方针以及“退二进三”产业布局战略调整的要求，上海郊区积极贯彻实施了工业向园区集中的发展战略，进一步加快了工业园区的建设步伐。从 1994 年 5 月至 1996 年 2 月，上海市政府相继批准了松江、康桥、莘庄、嘉定、青浦、金山嘴、宝山和崇明九个市级工业园区，规划

面积155.99平方公里。这九个市级工业园区，结合城镇建设规划和产业布局，对创办初期的部分镇级和村级工业园区进行了规划调整，同时重组了45个县级工业园区，基本结束了郊区乡镇工业到处布点的局面，使园区的建设由创办初期的一般性布局调整，逐步向开放型、功能型和综合型方向转变。

就郊区来看，今后上海市要进一步推进工业向园区集中，整体优化产业布局。一是要继续加快推进国家级开发区和九个市级工业园区建设，探索建立工业向园区集中的导向机制；二是继续加大对乡镇工业区的整合力度，合理调整存量，引导增量向临近产业基地和国家级、市级工业园区集中。在此基础上，工业布局将以重大产业基地为支撑，推进一批重大项目向产业基地集中，这些产业基地包括上海化学工业区、国际汽车城、精品钢铁基地、微电子产业基地、船舶工业基地和临港新城装备制造业基地。在工业园区整合与产业基地建设的过程中，科学合理地调整行政区划体制将能够起到积极推动和促进的作用。

2. 城市化与资本要素的空间重构

城市化的发展也改变了社区空间内资本要素的构成与分布，随着城市化进程的不断推进，大批外来资本汇集于郊区社区。改革开放以来，上海市郊区利用外资的比重迅速增加，到1995年底，上海市郊区共吸引外资96.17亿美元，其中1995年，上海市郊区新批三资企业1 267家，占全市44.5%，协议吸引外资38.3亿美元，占全市36.3%。截至2002年底，郊区九个市级工业园区累计引进中外投资项目4 697个，吸引投资资金1 047.77亿元。其中外资项目1 210个，吸引投资资金97.64亿美元；内资项目3 487个，吸引投资资金239.8亿元。经过几年的发展，投资项目资金来源形成了以外资为主、内资为辅的格局。以人民币对美元的现行汇率计算，吸引外资项目资金占园区全部引进项目资金的77.1%，内资项目资金比重为22.9%。

从九个市级工业园区的具体情况来看，松江工业园区、莘庄工

业园区外资项目资金占园区全部引进项目资金的比重接近100%;青浦工业园区、嘉定工业园区和康桥工业园区也以外资项目为主,外资项目资金分别占了园区全部项目引进资金的89.7%、83.2%和57.1%;宝山工业园区外资项目资金为42.4%,内资项目资金为57.6%;金山工业园区和崇明工业园区以内资项目资金为主,内资项目资金分别占全部引进项目资金的75.0%和95.9%。而且这些外资项目中,大型项目的资金占80%以上,到2002年底,在全部外资项目中,500万美元以上的项目有409个,占33.8%,投资金额83.55亿美元,占全部外资项目资金的85.6%。

上述数据表明,郊区城市化带来的产业结构调整,改变了资本在郊区社区的空间配置,特别是郊区产业的园区化,使大量资本汇集到郊区社区。实际上除了产业园区带来了大量的外来资本以外,外来资本用于第三产业也是十分惊人的,特别是郊区的房地产开发,吸引了大量的外来资本。近年来城市人口的郊区化,必然带来居住的郊区化,政府也通过"无形之手",有意识地推动与引导郊区的房地产开发。此外,公共设施建设投入等,也使郊区社区的资本在空间上重新配置。

四、空间要素重构对郊区社区空间形态的影响

在郊区城市化之初,传统的村落社区的形态比较单一,在景观上表现为低密度、低楼层(一般民房在1～3层左右)为主,户与户之间存在一定的自然间隔,社区形态表现出自然散居的特征。村落社区内的大型配套设施较少,商店、医院、学校、银行等基本分布在附近乡镇上。在村落与村落之间,主要靠田间小道相沟通,村落内部的社区成员之间、村落与村落之间的社会联系较为频繁。

城市化首先改变了郊区社区的聚落形态,由散居转向集居是城市土地集约利用的必然结果,通过房地产开发,社区建筑多以较

高建筑群为主。但是郊区社区的聚落形态与中心城区的社区形态相比还是有较大的差别，中心城区的人口密度较大，社区与社区之间紧密相连，整个城市建筑基本上集中连片。而郊区社区大多还是组团式发展，无论是已经城市化的农村人口，还是中心城区郊迁的人口，大多集中居住在郊区的镇或者新城里。因此，在较大的区域范围内，社区形态基本上呈现居住区与绿化区（还有部分农业区）相互掩映、错落分布的特征。

从郊区社区的内部环境来看，由于农业向工业与服务业的转型，原来郊区社区的土地功能发生了较大的改变。在浦东郊区我们注意到，原来的农田已经很少种植庄稼，代之以现代观光农业、绿地与森林地带，而工业园区也局部地改变了社区的形态特征。随着城市工业向郊区转移、郊区工业向园区集中的战略思想得到进一步的贯彻落实，郊区九个市级工业园区的规划面积逐渐加大，到 2002 年底，郊区九个市级工业园区的规划面积为 155.99 平方公里，已开发利用面积为 91.36 平方公里，占规划总面积的 58.6%。2002 年底，九个市级工业园区中规划面积超过 20 平方公里的有五个，10～20 平方公里的有两个，还有两个工业园区规划面积不足 5 平方公里。

郊区社区的城市化也带动了基础设施建设，截至 2002 年底，郊区九个市级工业园区用于道路、配套设施和环境改善等基础设施的投资累计达到 107.76 亿元，其中当年投资 20.23 亿元。其中，2001 年、2002 年两年用于基础设施建设的投资占了园区全部基础设施建设投资的 40%，园区开发范围迅速扩大，配套设施进一步完善，有效地改善了投资环境。在工业园区用于基础设施建设投资的资金中，主要包括：银行贷款 33.77 亿元，土地批租36.05 亿元，自筹资金 22.21 亿元，所占份额分别为 31.3%、33.5%和 20.6%。其实，实际用于建设与改造郊区市政工程的投入远不止这些，大量资金的投入和郊区社区的道路、绿化等要素的变化，实际上也极大地改变了社区环境与社区形态。

第五章　郊区社区的发展现状与特点

一、郊区社区建设的成果与现状

1. 城市社区与农村社区双向推进

郊区城市化是一个长期发展的过程，部分农村社区不会在短时间内完成撤制、动迁的过程。截至 2003 年 4 月，浦东郊区城镇人口386 716人，农业人口236 205人，农业人口超过总人口的三分之一。农村社区与城市社区并存是郊区社区区别于完全城市化和远郊区的主要特征。因此，城市社区与农村社区双向推进成为浦东郊区社区建设的一大特色，具体表现为：①一是加大了城市社区和农村社区的投入，建成了一批设施齐全、管理规范、功能完善、各具特色的郊区现代化大型社区。②二是加强了郊区示范居委与模范村的建设，进一步夯实社区基础建设，理顺社区关系，不断健全社会化、专业化、信息化的社区运行机制。③三是进一步加强了社区组织和队伍建设，规范社区管理，完善各项制度。④四是不断加大居委会、村委会的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的力度。⑤五是在农村社区，进一步完善党支部领导下的村民自治运行机制，推进村级工作的规范化、村民自治的法制化、民主监督的程序化，不断推行社区自治。

2. 社区建设基本条件有较大改善

随着上海郊区政府的工作重心逐渐向社区建设转移，近些年，社区投入明显加大，社区的基本条件有了较大的改善。学校、医院、敬老院、商场、道路已经初步形成网络，社区图书馆、电脑房、健身房、活动中心等文化娱乐设施配备得到了加强，老城区社区的基础设施与环境改造也取得显著成效。

3. 社区自治全面开展，自治水平显著提高

社区的本质之一就是社区内部必须有健全的自治功能，因此社区建设的一个核心任务就是建立社区的自治机制，增强社区参与意识。浦东地区作为上海对外开放的窗口，在社区自治方面也走在了全国城镇社区自治建设的前列，起到了引领潮流的作用。第一，社区领导的社区自治意识不断加强，社区自治得到各级领导的大力支持。第二，社区的民众自治意识得到加强，居民社区参与意识与参与度显著提高。第三，在居委会选举中全面推行直选，给社区居民更多的选择权与参与权，实行选聘分离。第四，社会中介组织逐步发展，社区自我服务、自我管理的能力明显提高。第五，社区志愿者队伍不断扩大，基本实现了个体与社区的多元化互动。

4. 重视郊区社区生态建设，丰富生态社区新理念

生态社区也称“健康社区”、“绿色社区”，它体现了现代社区建设中的人文关怀和清醒的生态意识。在生态社区建设方面，浦东郊区吸收了浦西的经验与教训，坚持“以人为本，绿色空间”原则，大力发展农业生态产业，建立绿色长廊，保护郊区生态环境不被破坏，实现人与环境的和谐共处。同时，加强了生态园林社区的建设，保持农村社区的原生态，使社区居民虽然住在农村，但却享受城市居民的一切待遇，丰富了现代城市概念的基本内涵与郊区生态社区的新理念。

二、社区发展建设中凸显的问题

1. 管理体制有待进一步完善

镇管社区作为浦东郊区城市化过程中社区管理的创新模式，具有一定的创新意义与现实价值。镇作为一级政府，有一定的社会资源和公共资源，并且调控的能力较强，有利于在全镇范围内实现资源的优化配置，提高管理的效率。但是，作为一种全新的管理模式，镇管社区模式本身必然存在不够完善的地方，随着城市化的进一步发展，一些新的矛盾将凸显出来。因此，镇管社区模式必须根据郊区社区发展过程中出现的新情况、新问题，不断调整完善，使其适应社区发展建设的需要。

首先，从管理社区的政府机构设置来看，浦东民政局下设有社区事务管理处，浦东郊区农村发展局下设有社会管理处，镇政府则设有社区镇长、社区科长，专门负责各镇的社区发展与管理事务。一个社区，多个部门管理，社区主管部门常常由于缺乏足够的信息或沟通不畅，不可避免地会造成政出多门、基层社区疲于应付的局面。此外，各镇负责社区管理的镇长职能与名称差异很大，给社区管理带来诸多不便，因此，社区主管部门必须建立一定的协调机制，解决管理过程中的“信息孤岛”问题。

其次，社区内上级政府的“条条”专业职能部门在自己的职权范围内管理着社区内的环卫、工商、税务、治安、市政等业务，但是，由于各条线上应该管的一些事务，往往被压到居委会，使居委会过多地承担政府的职能，居委会的负担过重，影响了居委会的正常工作，也严重影响了社区管理的水平。所以，要明确条块分工，理顺关系，充分认识居委会的职能与自治性质。

2. 郊区社区规划与基础设施建设问题

郊区的城市化发展牵涉到土地征用、开发、安置以及集体资产分配、社会保障等一系列问题，因此，科学、严格、具有前瞻性的郊

区规划十分重要。浦东郊区目前还缺乏一个针对整个郊区的全局性的规划，这就引发了许多社会问题：

其一，农民土地被征用，但是安置工作没有准备好，造成失去土地的农民处于失地又失业的状态，严重影响社会的稳定。

其二，征地却没有开发，形成局部权力真空与管理盲点，卫生、安全等存在巨大隐患。如金桥镇的团结社区，1992 年已经撤制，但却长期没有开发，使得外来人口大量集中于此，违章搭建十分严重，社会矛盾非常突出。

其三，某一人群在社区内高度集聚，导致了社区空间结构不合理。如北蔡镇，社区 70%的人口属中心城区导入人口，这些人口基本以弱势群体为主，随着社区的阶层化发展与社区人口的选择性流动，弱势群体进一步集聚，局部地区成为区域社会发展的洼地。在镇管社区的管理体制下，由于各镇经济发展水平不同，对社区的投入也不相同，导致越是在经济落后、弱势群体集中的社区，社区投入越是不足，不利于郊区社区的平衡发展。

其四，社区的景观形态、空间结构与文化功能比较单一，社区建设缺乏鲜明的特色。

其五，社区配套不完善问题。社区配套不完善表现为两个方面：一是硬件配套不足或没有达标，不同的社区差异十分显著；二是管理体系不够健全，不少小区没有物业管理与业主委员会，社区社会组织没有充分发育。

3. 郊区社区农民贫困与社会保障问题

城市化过程中，征地、动拆迁是其必由之路与不可回避的现实，从某种意义上讲，动拆迁推动了郊区城镇社区规模与数量的发展。但是，不容忽视的是，由于动拆迁配套措施不足，规划缺乏前瞻性，尤其是没有将征地、开发、安置、就业统筹安排，使得这一群体中的大部分人“安居”却很难“乐业”，再就业困难让很多人实际上处于失地又失业的状态。很多拆迁人群正在成为郊区社区的弱势群体，成为各镇低保对象(各镇低保人数见表 5－1)，加重了各镇

政府的负担。

表 5－1　浦东新区郊区 2003 年 4 月份各镇低保覆盖率情况一览表

镇名	低保人数	总人口	非农人口	覆盖率（%）
机场	3 923	64 592	30 436	12.9
川沙	7 187	96 741	58 028	12.4
合庆	1 530	48 373	17 614	8.69
唐镇	2 229	35 634	17 038	13.1
曹路	2 746	48 200	18 021	14.7
金桥	1 098	24 936	17 640	6.22
高行	1 506	36 955	27 542	5.47
高桥	782	76 475	58 896	1.33
高东	458	34 779	18 492	2.48
张江	2 883	50 951	33 661	8.56
北蔡	4 326	105 265	88 748	4.78
合计	28 668	622 921	386 716	8.25

资料来源:《浦东郊区社会管理基本数据汇总》,浦东新区农业发展局社会管理处编制。

此外,在部分农村地区,大部分土地被征用,农民实际上已经处于半失地状态,但农民的身份仍没有改变,每月只能拿 300 元的农村低保。由于土地较少,在城市化进程中又缺乏除了农业生产以外的技术与基本技能,部分农民正逐渐贫困化,成为新的需要社会救助的人群。而且,在郊区城市化进程中,伴随着大量的征地与动拆迁活动,失地农民的贫困问题也将日益突出,给郊区各镇社会保障与社会稳定带来了很大的压力。

4. 经济的快速发展与社会事业发展相对滞后的不协调

伴随着郊区快速城市化的发展,大量农民迅速进入市民行列,

在思想观念、文明教育、技术技能培训等方面，郊区社区的各级政府大多准备不足。缺乏社会事业发展的前瞻性，直接导致了社会事业发展相对滞后于经济发展的速度。此外，长期以来，各地政府都是以经济建设为中心，对社会事业的发展重视不够，这也是社会发展事业相对滞后的原因之一。实际上，社会的进步与发展不单纯是物质产品的极大丰富，还包括社会稳定健康发展等内容。因此，如何实现浦东郊区经济发展与社会文明进步的协调一致，大力发展社会保障事业，加强社区文明教育与文化建设，将是浦东郊区社区建设规划的根本与出发点。

5. 城市社区的快速发展与相对滞后发展的郊区社区的不协调

从总体上看，最近几年，城市社区在基础设施建设、环境治理、精神文明建设、社区自治等方面都取得了较大进展。而郊区社区无论在基础配套建设、社区投入、社区人员配备等方面与城市社区相比都存在较大差距，城市社区与郊区社区发展明显不协调。究其原因主要在于：一是郊区社区的发展起步较晚，在郊区迅速城市化过程中，社区建设的重要意义才开始凸显出来；二是镇级政府受自身财力的影响，无力加大社区建设的投入；三是上级政府重视不够，将社区发展的重点放在了城区而忽视了郊区社区建设。

6. 社区管理与社区服务发展的不协调

本着以人为本的精神，社区管理最终要创造优良的生存环境，满足居民的生活需要，提高居民的生活质量，最终形成环境优美、设施先进、管理规范、社会安全、生活舒适的现代化社区。社区服务的主旨也是社区发展，和社会管理一样最终是要指向人的。从这个意义上讲，管理的过程就是服务的过程，管理也是服务。

管理需要根据社区的居民需要，计划、组织、协调、控制社区内外资源，以达到社区管理的目的。如果没有社区服务作为管理的基础与指向，管理难免会流于空泛，成为“上面千根线，下面一根针”的单纯行政命令的管理，这显然和推行基层民主的社区管理目标是相悖的。因此，社区管理与社区服务的协调与统一，有利于社

区管理切实扎根社区实际，创造实效，有利于合理利用已有的人力、资金、物资设施形成优化效益，有利于满足社区需要，创造适于生活、促进发展的良好社区环境。

从目前浦东郊区社区管理与服务情况来看，管理大于服务仍是普遍存在的问题。所以，寓管理于服务之中，实现社区管理与社区服务的和谐统一，是今后社区发展软件建设的一个重要方面。

三、问题探索：快速城市化与社区建设的新问题

1. 城市化镇与郊区社区未来的发展方向问题

所谓城市化镇，是指位处特大型城市近郊区（城乡接合部）、在乡镇基础上发展起来的完全城市化的"市镇"，它明显区别于一般的"建制镇"，更区别于城区的"街道"，是一种具有城市基本形态的"居一村混合型"的新的基层行政建制模式。从本质上看，城市化镇是一种现代化水平较高且已充分城市化的镇区类型，但它并不是像已有城区那样，是一种连续性很强的城市空间形态，而是具有团片状、非连续性特征的城市空间形态。

城市化镇的形成，有三个方面的原因：一是有其地理空间基础，二是基于城市化发展模式的创新，三是城市化价值理念的发展。首先，从地理空间基础看。城市化镇的前身是特大型城市郊区副中心下相对较低的次级城镇等级体系的重要组成部分。一般来说，随着城市经济区的不断扩张，与中心城区和副中心城区相距较近的镇，已经成为城区的一部分。但在城市集聚经济与集聚不经济的临界地带，围绕着一批卫星镇。这些卫星镇虽然在经济上与城区的联系极为紧密，但从城市空间形态上却很难连续成片。这是城市经济边界衰减和地理空间限制双重作用的结果，从而形成具有相对独立性的城市化镇。其次，从城市化发展模式看。应该说，随着城市化水平的不断提高，人们逐渐意识到城市化的发展

道路，绝非是机械呆板、千城一面、模式一律的。应根据各自的特征，自主定位，主动发展，而不能只是一味地被动适应，这是卫星镇获得发展动力与生命活力的根本出路。三是从城市化价值理念来看。城市化的根本目的是为了获得经济集聚的效应，并提高人们的生活质量。因此，城市化不能只看重经济总量和城市形态，而且还必须强调城市生活质量。城市化镇强调“不同类但等值”，即更加强调城市的生活环境、个性特征、文化氛围、社区精神等更能体现生活质量的因素，而不是着眼于完全学习城市以达到“等价”，而是根据自身特点，着眼于创新发展，以达到与城市“等值”甚至“超值”的目的。

2. 行政区划与社区边界的协调问题

浦东郊区共 11 个镇，每个镇都可以看做是一个行政性社区单元。行政性社区通常以行政区划的边界为单元，这不可避免地与一些自然社区的边界不一致。自然社区以地理与社会整合为基础，受历史与自然等因素的影响，自然社区的边界往往会超出行政区划的边界。行政性社区也与开发区社区的边界存在不一致，在开发区的地域内，也居住着一定的社区人群，这些人群构成的社区与开发区的边界是重合的。但由于开发区有时地跨几个镇级行政区，这样就实际造成了行政性社区与开发区社区边界的不一致，给社区管理带来一定困难。

3. 社区党建问题

浦东郊区和其他地区的社区发展一样，社区组织及其活动方式的结构形式开始从单位制转向社区结构。随着依法治国方针、依法行政原则的确立和实施，党与政府从原来的通过“单位”管理社会，开始转向面对面地与社会互动。党在社区中如何开展活动，如何在新的社会环境中树立党的权威，赢得社区居民的尊重和爱戴，是社区党建必须面对的一个重要问题。

4. 浦东郊区社区与功能区的问题

改革开放以来，浦东地区经过 20 多年的多中心、组团式发展，

已经或即将形成若干个产业功能和城市功能相结合、配套完备的综合功能区:一是张江高科技产业功能区,二是金桥先进制造功能区,三是外高桥口岸功能区,四是临空经济功能区,五是陆家嘴金融贸易功能区,六是世博经济功能区。这些功能区发展和郊区社区发展密切相关,是郊区经济发展与社会繁荣的根本动力。如何协调郊区行政性社区与功能区的关系,实现郊区行政性社区与六大功能区的社区空间与资源的优化整合,使郊区行政性社区社会空间的边界与六大功能区的自然边界有机统一,是郊区社区建设规划的一个重要课题。

5. 特殊类型社区的建设问题

(1) 国际社区的管理问题

国际社区的管理牵涉到文化传统以及法律制度的差异,关系到国家的声誉与政治安全,因此,国际社区的管理具有很强的敏感性。调查发现,目前国际社区不少仍处于管理的盲区,基层组织机构也不健全。因此,如何改变传统的工作方法,寓服务于管理之中,创新国际社区的管理模式,是今后国际社区管理亟须解决的问题。

(2) 老城厢社区、外来人口集中社区的环境问题

一般来说,老城厢社区和外来人口集中社区,人口结构较为复杂,以老年人、低收入群体为主。由于历史原因,老城厢社区现代物业的管理在体制上衔接不上,直接造成了社区管理混乱、违章搭建严重、生态环境较差等问题。在外来人口集中的社区,由于人员流动性大,社区成员文化素质相对较低,加上很多处于农村社区,社区管理不到位,因此社区安全、社区卫生、社区生态存在巨大的隐患。

(3) 新兴动拆迁社区的文明建设问题

由动拆迁户组成的社区,社区人群处于从农村向城市过渡阶段。农民转市民,虽然身份发生了改变,但思想观念、生活习

惯的改变却是一个长期的复杂的过程。农民面对身份与环境的变迁也需要一个适应过程，不少社区成员仍然将农村的习惯带到小区里，缺乏社区公共意识，因此，社区的文明建设有待加强。


第三部分
社会整合篇



第六章　新城市主义与郊区社区社会整合

新城市主义是美国20世纪90年代促进邻里和地区健康发展、提高生活质量的运动，其设计思想和作品已经对世界社区的建设和城市组织空间的重构产生了一定的影响。我国正处于快速城市化的发展阶段，学习与借鉴新城市主义在社区规划中的先进思想与理念，对我国城市社区建设尤其是郊区社区建设具有重要意义。本章主要通过对新城市主义兴起的原因、理论基础以及社区设计思想的分析，探讨在社区规划层面促进郊区社区社会整合的基本思路。

一、新城市主义兴起的现实与理论基础

1. 新城市主义的兴起

第二次世界大战以后，美国人为了拥有私密性、机动性、安全性的私有住宅而大规模郊迁，美国城市出现了一种以低密度平房和小汽车交通为主体的郊区蔓延发展模式，结果造成了建筑形式千篇一律、公共建筑散置各处、大都市地区边缘的农业用地和自然开敞的空间被吞噬、交通堵塞、通勤距离过远以及种族隔离等问题。

更严重的是，这种郊区化模式是以严格功能分区的现代主义原则为基础的，它破坏了传统社区内部的有机联系，进一步加剧了

社会阶层的分化与隔离。对公共空间的忽视减少了人们相互交往的机会，加深了人们的孤独感；缺乏具有识别特征的空间的明确界定，使人们难以获得起初所向往的郊区生活的安定感和归宿感，反而陷入一种无法认定自我存在的茫然之中；无所不达的电讯网络虽然为人们之间的联系提供了方便，却无法慰藉人们孤独的心灵，也无法满足人们希望把握清晰确定的物质居住环境的需要。

为了改变这种现状，许多西方学者进行了不懈的理论探索。20世纪80年代以来，西方产生了几种以矫正这些城市病为使命的理论，其中由安德雷斯·杜安尼(Andres Duany)与伊丽莎白·普拉特-兹伊贝克(Elizabeth Plater-Zyberk)夫妇提出的传统邻里社区开发(Traditional Neighborhood Development，简称TND)，以及彼得·卡尔索尔普(Petter Calthhorpe)倡导的公交主导的邻里社区开发(Transit-Oriented Development，简称TOD)模式最为著名。

TND模式从大量的传统设计中汲取灵感，认为社区的基本单元就是邻里，邻里之间以绿化带分隔，每个邻里规模40～200英亩(约16～81公顷)，半径不超过1/4英里，可保证大部分家庭到邻里公园的距离都在3分钟步行范围之内，到中心广场或公共空间不超过5分钟的步程。会所、幼儿园、公交站点和商店都布置在中心，每个邻里都将包括不同的住宅类型，适合不同类型的住户和收入群体。与TOD模式不同的是，TND更多的是以网络状的道路系统组织邻里。

TOD模式则将区域发展引导到沿轨道交通和公共汽车网络的不连续的节点上，充分利用交通与土地使用之间的基本关系，把更多活动的起始点和终点放在一个能够通过步行轻松到达公交站的范围之内，使更多的人能使用公交系统。每个TOD都是紧凑的、组织严密的社区，是一个由商店、住宅和办公场所组成，围绕公交站点布置并且在步行距离之内的区域。Calthorpe的TOD规划常常拥有一个从核心出发的放射状街道系统，它们与一般的地方

街道形成强烈的对照，强化了公共空间的中心地位，表现出不同于过去郊区模式的空间特征。

除了上述的两种社区模式以外，还有内利森斯提出的“小庄”(Hamlet)和麦克伯恩(Macburne)的“都市小村”(Metropolitan Purlieus)等思想。这些城市理想和规划理论有很多相似的地方，统称“新城市主义”。

2. 新城市主义的兴起与社区相关理论

从理论上讲，新城市主义的兴起与20世纪上半叶社区消失论的兴衰密切相关。社区消失论最早可以追溯到滕尼斯(Tonnies, F.)、迪尔凯姆(Durkheim, E.)、齐美尔(Simmel, G.)等古典社会学者对19世纪产业革命和城市化的社会意义的研究。[①] 这些研究不约而同地注意到了城市化、现代化对传统社区的破坏作用。在前工业社会，普遍存在小规模的、相互熟识的、同质性较强的人群，由于同处一个阶层，又深受地缘和血缘等关系的影响，他们具有相同的价值观与行为规范。但是城市化、现代化对传统社会而言是一种破坏性的力量，在城市化过程中，传统社区的封闭性的社会系统逐渐演变为开放性的社会系统，人们对外接触面扩大了，社会交往也更加频繁，但是与家庭、朋友那样紧密的首属关系却不容易获得。此外，社会的分化造成了人们生活方式、价值观和抱负的差异，社会认同感将因此而削弱，其结果是使社区存在失去应有的基础。

社区消失论在20世纪五六十年代发展到高峰，从60年代开始，以甘斯(Gans, H, J.)为代表的一些研究者，通过探寻传统社区在城市社区中的存在和变异情形，开始对社区消失论进行批判与反思。甘斯通过一系列的个案研究发现，无论是在发达国家还是发展中国家的城市中，都存在具有内聚性和认同感的“都市村庄”，城市化引起的大规模社会变迁既没有造成城市社区的衰败，更不

① 程玉申，周敏：《国外社区研究述论》，《社会学研究》，1998年第4期。

会使城市社区趋于消失。①

斯塔塞(Stacey,M)和费舍尔(Fischer,C,S)等人则通过对工人阶级社区和郊区社区的研究,试图在这些现代城市社区类型中,探寻传统社区特质的存在。斯塔塞发现,在工人阶级社区,由于其永久性和非流动性特征,社区内聚性与认同感并没有因为城市化而受到破坏,在某些时候还被强化。首先,工人阶级的个人流动、职业流动和居住流动频次与范围较小,这有助于强化亲属间的垂直联系和朋友间的水平联系;其次,家庭成员和朋友间在居住方面的地域邻接性不仅会增进亲属、朋友间的互动强度,而且会在强化亲属联系中发挥重要作用;再次,类似的社会经济地位和非流动性往往使许多居民拥有共同的经历并产生情感和目的方面的共鸣,这种共鸣是培育地方社会制度、生活方式和社区精神的重要动力。② 费舍尔则通过对郊区社区的某些区别于城市社区特征的分析,认为郊区社区也存在一些促进社区内聚发展的因素。③

尽管甘斯等人用了大量的事例试图证明,在城市化过程中,传统社区经过巨大的社会变迁并没有完全衰败或消亡,但是却无法否认城市化正使传统社区遭受前所未有破坏的现实,传统社区的某些特质(如内聚力与认同感)仅仅存在于一些特殊类型的社区,如工人阶级社区、郊区社区等,邻里关系淡泊、孤独感正成为城市社区发展所面临的新的问题。新城市主义正是在这样的背景下而产生的一种新的城市社区规划设计思想。

新城市主义承认城市化、现代化对传统社区的破坏作用,但它不赞成社区消失论,它认为可以通过一种技术手段——社区空间的规划设计,来增强社区的凝聚力与认同感。新城市主义不纠缠

---

① Gans,H,J. 1962. The Urban Villages. New York: Free Press.

② Stacey,M. 1969. The Myth of Community Studies. British Journal of Sociology, Vol. 20: 134 - 146.

③ Fischer,C,S. 1976. The Urban Experience. New York: Harcourt.

于社区消失论与社区发现论之间的论争，但从本质上讲，新城市主义则深受社区消失论的影响，它的理论基础与动力源泉在于承认传统社区的衰败并力图通过技术手段修复它，所以，不少新城市主义者都从传统的村镇社区中汲取营养与创作的灵感。

二、新城市主义的设计思想

新城市主义的设计作品始终贯彻这样一个基本精神：社区设计必须将公共领域的重要性置于私人利益之上。这已成为创造一个新型社区的最基本原则，并成为社区各阶层作出各项决策的依据。从建筑设计与公共空间的相互关系到社区建筑类型与功能的安排，从开发规模和强度的确定到土地使用模式与区域公共交通路网的协调，都应遵循这一原则，而且被贯彻到城市设计所涉及的所有层面之中。邹兵认为，新城市主义的设计思想主要包括城市与区域的关系，社区的组织与建构，社区内的街道、街区与建筑三个方面的内容。①

1. 城市与区域的关系

新城市主义将区域的发展模式总结为三种：填充式开发(in-fill)、再开发(redevelopment)以及新的生长区和卫星城(new growth area satellite town)。尽管这几种模式适用于不同条件，但不论以何种方式进行，起决定作用的是开发的品质而不是开发所处的位置和开发规模。

以往的郊区化蔓延将城市推向无限扩张的境地，大量新建的购物中心、办公室和住宅区蛙跳式(leapfrogged)地分布在交通干线附近，与周围环境缺乏有机的联系，降低了郊区的品质。新城市主义认为，城市和它的郊区及其自然环境应视作一个经济、社会和

① 邹兵：《"新城市主义"与美国社区设计的新动向》，《世界城市规划》，2000年第2期。

生态的整体,而不应将它们孤立地看待。整个区域的任何地方,无论是在郊区,在新生长的地区还是在城市中心,都应该以邻里设计的类似原则进行设计:城市增长应该有明确的边界;公共交通系统应该支持整个区域范围内人们的出行;城市公共空间与商用的私人空间应该形成一个互补的系统;区域中人口和功能不仅应该具有多样性,而且要建立有机联系而不是相互隔离。

2. 社区的组织与建构

邻里、分区和走廊成为新城市主义社区的基本组织元素,它们所构筑的未来社区的理想模式是:紧凑的、功能混合的、适宜步行的邻里;位置和特征适宜的分区;能将自然环境与人造社区结合成一个可持续的、整体的和艺术化的走廊。

20 世纪 30 年代由 Clarence Perry 提出的“邻里单位”(neighborhood unit)理论,被新城市主义者发扬光大,他们重新总结了一个理想邻里的设计原则:

第一,有一个邻里中心和一个明确的边界,每个邻里中心应该被公共空间所界定,并由地方性的市政和商业设施来带动。

第二,最优规模是由中心到边界的距离为 1/4 英里(约 0.4 公里)。

第三,各种功能活动达到一个均衡的混合——居住、购物、工作、就学、宗教活动和娱乐。

第四,将建筑和交通建构在一个由相互联系的街道组成的精密网络上。

第五,公共空间应该是有形的而不是建筑留下的剩余场地,公共空间和公共建筑的安排应予以优先考虑。

相对于邻里,分区是功能专门化的地区,它的建立是以高度的专业化必将带来高效率的观念为基础的。但随着信息革命和环境技术的发展,严格的功能分区思想已不再被尊为唯一经典,分区也允许多种功能活动来支持。分区的结构则是按照与邻里的结构相类似的方式组织:有清晰的边界与尺度,有明显特征的公共空间,

有相互联系的环形道路服务于行人，并通过公共交通系统与更大的区域发生联系。

走廊是邻里与分区的连接体又是隔离体。在郊区模式中，走廊仅仅是保留在细分地块和商业中心之外的无形的剩余空间。但在新城市主义的设计中，它是连续的具有视觉特征的城市元素，由与之相邻的分区和邻里所确定，并为他们提供进出路径。

3. 社区内的街道、街区与建筑

新城市主义的社区结构是通过对街道、街区和建筑的精心组织实现的，三者相互依存、相互影响。新城市主义认为，街道的组成和等级应该同时为小汽车和行人提供方便才能保持其生机和活力。街道建筑高度与道路宽度的比例、人行道、车道的宽度、景观分隔带的设计以及停车位的安排等，都要既能提供居民步行、休息和会面场所的良好的公共环境，也能满足小汽车通行、停放的需要。街区则是表现建筑形式和城市空间的场所。街区的形状和规模的确定、街道的立面和地面的设计、停车的位置和行道树的安排等都要有助于表现社区独有的特征。

新城市主义特别指出，社区内的建筑应该根据其社区类型进行设计，而不仅仅是与其功能有关。这样使得它们具有多重功能适应性，能适应时间和条件的变化而不需要改变建筑形式，从环境可持续的观点来看，这也是十分重要的。此外，社区中两种不同类型的建筑——工业化建筑与纪念性建筑应遵循不同的设计原则。工业化建筑(主要是住宅)要适应所有与街道和街区相关的规则，并且与所有其他同种类型的建筑保持形式上的一致性。纪念性建筑则不受形式的限制，它们应该独具特征，具有社区的标志性，是城市中社会意义的集中反映。

新城市主义是美国 20 世纪 90 年代兴起的促进邻里和地区健康发展、提高生活质量的运动，其设计思想和作品已经对世界社区的建设和城市组织空间的重构产生了一定的影响。我国正处于快速城市化的发展阶段，学习与借鉴新城市主义在社区规划中的先

进思想与理念，对我国城市社区建设尤其是郊区社区建设具有重要意义。

三、我国城市郊区社区社会发展的现状与特征

1. 我国城市郊区社区现状特征

前文研究已经指出，郊区社区的发展深受城市化发展的影响。对于上海这样的国际化大都市而言，郊区的城市化可以分为两个层面：一是广大农村地域的城镇化过程，二是城市的郊区化过程，郊区社区受到农村城镇化与城市郊区化的双重影响。农村城镇化实际上是一个农村社区向城市社区演化的过程，在此过程中，传统的农村社区形态与社会结构发生了根本性变化，传统农村社区的内部社会关系被打破，原来由血缘、地缘为基础的社会关系被社会契约关系所取代，社区异质性的增强使社区的人际关系相对于农村社区那种熟人、半熟人社会形成的较为融洽的社区关系要淡漠得多。

城市的郊区化也在一定程度上强化了郊区社区由于城市化发展所导致的隔离状态。城市郊区化的特点就是中心城区的人口向郊区扩散，而随着城市中心区人口向郊区扩散，这些社区人群将原来在城市社区生活中形成的意识形态、道德观念、生活习惯、消费观念、行为方式等带到了郊区，郊区社区中人与人之间的关系受其散播作用的影响而变得逐渐淡薄。

但是由于郊区社区类型的多样性，不同类型社区的社区人群关联度也存在较大的差别。以农村动拆迁人群形成的新城镇社区与城镇中原来的老城厢社区在社会和人口统计特征上比较均质，仍然保留着传统社区重视邻里关系的习性，而且这两种社区的居民对社会和闲暇活动具有类似的癖好。因此，在这些新兴社区之中，社区内部的社会交往与社会联系较多，社区居民对社区的事务比较积极，社区仍保留了传统社区凝聚力强、社会交往频繁等

特征。

对于那些新兴高档社区来说,从成员构成来看,大多属于白领或精英阶层,这些人有着较多的社会资源和经济能力,他们工作的场所不在社区,生活与娱乐也不在社区,可以在区域性社区之外解决自己的问题。这部分社区人群的社会关联度较低,社区成员之间的关系比由低收入阶层构成的社区要淡薄得多,社区精英阶层对社区建设、社区发展参与不足甚至绝缘的现象在混合型社区也普遍存在。由于社区中拥有较多社会资源的精英阶层参与不足,使社区的社会资源无法有效整合。社区发展强调社区的内在发展,而这些社区成员中的强势群体却具有强烈的外向性。结果一方面造成社会资源的浪费,另一方面整个社区的社会资源严重不足,造成不同社会阶层的隔阂加深、矛盾激化,使社区的和谐发展面临挑战。

此外,在上海这样的国际性大都市,郊区高档社区中还有许多国际性社区,这些国际性社区的成员以日本、韩国以及我国港、澳、台等地的公民和外籍华人居多,受到语言、文化传统等因素的影响,这些国际性社区在社区管理与社区建设等方面都面临许多问题。在社区的社会整合方面,由于国际社区社区人群的流动性较强,大多数业主很少居住在社区,房屋基本上出租。即使业主自己居住,一年中真正入住的时间也很短,这种候鸟式的居住方式对社区成员之间的交流与沟通造成了障碍,社区交流与沟通不足使社区的凝聚力和整合度较其他社区要低。

在郊区社区中,外来农民工对社区的影响也不容忽视,由于上海郊区发展迅速与郊区相对较低的房租,使大量的外来民工集聚在郊区,一部分农民工本身就在郊区工作,另一部分可能在中心城区工作却生活在郊区社区。这部分人群大多长期在郊区社区租住,也应该属于社区的成员,但由于户籍身份的限制以及不同地域文化的差异,使这部分社区人群无法真正融入并参与到社区中来,从而在一定程度上加剧了郊区社区的离心倾向。

所以，从总体上来看，郊区社区在城市化过程中，传统社区那种密切的人与人之间的关系、较强的社区认同感与凝聚力正在逐渐被削弱，社区的整合度较低是郊区社区的一个主要特征。即使社区意识相对较强的老城厢社区与主要由动迁农民构成的社区，在商品房买卖与社区的社会流动等外部因素的冲击下，在由传统社会向现代社会的让渡过程中，传统的社会和亲属关系被削弱，也开始出现社会解组。

2. 郊区社区社会关系弱化的原因分析

客观地说，郊区社区社会关系的弱化与郊区的城市化、现代化密切相关。城市化与现代化本身对传统具有极强的破坏作用，它们不但改变了传统社区的空间形态，也改变了传统社区的社会结构与社会关系。沃斯认为，城市生活的社会影响是城市化进程中人口异质性的增加、人口规模的扩大和人口密度的提高三大因素综合作用的结果。这些因素的影响又可分解为两个层面：在个人层面上，面对大规模、高密度和多样化的城市环境，人们唯一的选择是适应各种“规范的”行为，从而使得城市居民在处理与他人的关系时变得冷淡、粗暴和不讲人情。这种适应性行为过程中出现的人际关系的淡化，一方面使人们在遇到危机时孤立无援，另一方面又会使人们无所顾忌地追求以自我为中心的行为。在社会层面上，经济竞争和劳动分工将使得家庭、学校、工作地点、朋友和亲戚关系之间的社会生活发生分离，人们的时间和注意力将被分散在没有联系的人与地方之间，其结果是家庭、朋友、邻里等社会集团的社会支持与控制的不断减弱，从而引起社会秩序的混乱或社会解组现象的增加。与此同时，城市中各种利益与生活方式不同的特殊集团的存在又会导致传统和原有规范的削弱，从而进一步强化上述势头。而社会对这种情况的响应方式，是用理性的和非人情化的程序和制度取代以前由首属社会集团提供的支持和控制。沃斯认为，由此建立的秩序并不能有效地取代原先以小规模首属集团的认同或以道德力量为基础的

公共秩序，其结果是社会规范的混乱和脆弱并产生社会失范的状况。①

就我国城市化过程中郊区社区建设的情况来看，传统社区的衰落、社区内聚力与认同感的弱化除了受到社区形态与人口结构变化的影响之外，还受到社会、经济、文化等多种因素的影响。王思斌认为，在传统社会中，由于人们活动的范围比较狭小，人们之间形成的社会关系也比较密切。经济体制改革以后，人们对经济利益越来越看重，工具理性越来越多地深入到人们之间的关系中来。城市重建、城市化和社会流动也破坏着原有的共同体关系，原来相互熟识的邻里关系被陌生的关系所代替，社区人群的异质化发展和社会化流动，使传统社区血缘与地缘关系逐渐被稀释，社区不同阶层价值取向的差异，使郊区社区内部人与人之间的社会联系减少，社区成员间认同意识与归属感都明显减弱。

而随着西方价值观的侵入，一部分城市居民的私人领域意识不断强化，随着对计划经济时期公共领域无限扩张、私人领域被严重吞噬现象的批判，白领和知识群体开始形成并不断扩展，家庭生活、个人生活正在成为与公共事务相对分离的领域，并被置于十分重要的地位。这样，日益膨胀的私人空间就可能同以扩展公共领域为特征的社区建设与社区发展发生冲突。

此外，从郊区社区的发展阶段来看，郊区社区处于农村社区向城市社区的过渡阶段，旧的社区传统和社区结构关系被打破，新的社区意识、社区认同还有待形成，社区还处于形成初期，即刚刚完成地理空间上的整合，需要通过一定时间实现社区由地域空间整合向社会空间整合的过程。因此，在社区形成初期，社区的社会整合度不高也是郊区社区发展的必然现象。

---

① Wirth, L. 1938. Urbanism as A Way of Life, 11 Hatt, P. &Reiss, A. J. Jr. (eds). 1957. Cities and society. Glencoe: The Free Press, 46 - 64.

四、新城市主义的评价及其借鉴价值

1. 新城市主义的基本评价

综上所述，新城市主义的社区规划设计思想和技术路线可以概括为：把邻里作为居住区的基本单元；在区域层面上，通过公共交通站点来组织社区，减少人们对小汽车的依赖，控制城市的蔓延；在邻里层面上，通过创造一种适合步行的环境，增加人们的交往机会，密切邻里关系，形成一种具有浓厚生活氛围的社区。[①]

从新城市主义产生的现实与理论基础以及新城市主义的设计思想可以发现，新城市主义从其创立之初就有很强的目标指向性与明确的目的性。其针对的目标，一是城市蔓延以及由此产生的交通与环境问题；二是在郊区城市化发展过程中，传统社区被破坏所造成的人际关系的淡薄以及社区的凝聚力、认同感弱化等问题。因此，新城市主义不论是其设计思想还是其作品，都体现了明确的目的性，即创造美好人居环境，促进人与人之间的交流与交往，在享受现代生活的同时，也能感受到传统社区的那种"家园"感，强化社区的内聚力与认同感。

与旧城市主义相比，新城市主义一个显著的特征就是更加重视社区规划设计的人性化，人文关怀既是新城市主义的根本宗旨，也是一条指导社区规划与设计的具体法则。新城市主义主张社区的规划与设计一定要体现人文精神，有利于居民的交往与沟通，调节人与人之间、人与社会之间的关系，让社区成为关心人、陶冶人的爱的器官，而不仅仅是一个用绿色点缀的僵死的人居环境。社区规划与设计要从人性的角度营造环境，使空间布局最大限度地

---

① 王琳，曹嵘，白光润：《新城市主义对我国郊区城市化的借鉴》，《世界城市研究》，2001年第4期。

与人的生活轨迹相吻合，为居民的交流、交往创造适宜的条件。

在具体的实践中，新城市主义力求通过巧妙布局各种社会、文化、宗教场所以及商店、公交中心、学校和城镇行政机构，为居民提供聚居场所和四通八达的步行道，增加人与人之间的交往，减少对小汽车的依赖程度和相关开支；高效率的土地使用模式有助于保护开放空间、减少空气污染；别具匠心的邻里特征和个性，避免景观复制品似的到处出现。总之，要成功地把多样性、社区感、俭朴性和个性尺度等传统价值标准与当今的现实生活环境结合起来，让社区真正成为人们美好的生活家园。

新城市主义这种很强的人本主义特征和目前国际上社区发展建设的潮流是一致的。20 世纪 50 年代，联合国有关组织就提出社区建设要以人为本的指导性纲领，强调城市是以人为主体的。因此，新城市主义不但具有重要的理论价值，也具有相当大的现实意义，在相当长的时间内，新城市主义必将成为城市社区规划设计的主流，并对未来社区设计与规划思想产生深远的影响。

2. 新城市主义对郊区社区社会整合的借鉴意义

新城市主义对我国郊区社区的建设与发展也具有重要的借鉴意义。我国目前正处于城市化快速发展阶段，郊区城市化作为城市化的重要组成部分，必将也会遇到西方城市化过程中所遇到的一些问题，如郊区蔓延式发展、交通堵塞、传统社区衰败等问题。因此，在郊区社区建设中，要学习与借鉴新城市主义先进的设计思想与规划理念，要充分考虑人与自然之间、人与人之间的和谐与协调发展。

在社区规划的理念上，未来郊区社区要坚持以人为本的原则，重视社区建设与发展中人的建设与发展。城市的一切建设与发展最终都是为了人，人的全面发展、良好的人与人之间的关系是社会和谐发展的基础，也是城市和社区发展的主题，人的发展是一切发展的核心和最终目的。在具体的社区空间规划设计上，要注意通

过公共空间、道路、公共设施在社区的有效配置，促进与方便社区人群的日常交流。郊区的社区发展是一个动态的过程，其空间也具有较强的可塑性，因此，在社区建设过程中，要有一定的前瞻性，通过空间的规划设计，促进社区的凝聚力与社会整合。

第七章 社区文化活动与郊区社区社会整合

社区整合是指社区诸要素相互协调成为一个整体并有效发挥社区功能的过程和状态。[①] 在社区建设中，社区整合既是手段也是目标，社区整合可能发生在物质层面、人力资源层面和意识层面。从增强社区意识的角度来说，社区整合就是增进社区的社会团结。迪尔凯姆认为，社会团结是一种建立在共同情感、道德、信仰或价值观基础上的、人们之间以结合或吸引为特征的联系状态，它是社会共同体存在的基础和基本特征。[②] 他认为，由传统社会向现代社会的过渡中，传统的社会和亲属关系被削弱，于是会出现社会解组，从而影响社会团结。要增进社区的社会团结就要提高社区成员对社区的认同感，增强他们的凝聚力和互相关怀的意识，强化他们与所在社区的联系以及他们之间的联系。

对郊区社区而言，加强社区的建设、促进社区整合与社会和谐有着特殊的意义。一方面，在郊区社区内，随着社区空间结构与社会结构的变化，传统社区内部的凝聚力与认同感逐渐削弱，城市社区中那种人与人之间较为淡漠的现象在郊区社区中正逐渐形成，并有深度发展的可能。另一方面，郊区社区大多成长较晚，社区人

---

① 王思斌：《体制改革中的城市社区建设的理论分析》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》，2000 年第 5 期。

② 贾春增：《外国社会学史》，中国人民大学出版社 1989 年版，第 137 页。

群处于逐步相识、交流与认同的初期，社区形态与社区关系也处于发育之中，那么如何避免业已形成的城市社区社会关系淡漠的情形、强化社区意识、促进社区整合，是未来郊区社区建设中值得重视的问题。

一、社区文化活动的提出

城市社区的社会关系淡漠、社区凝聚力与认同感等社区意识减弱的问题在西方城市化过程中是十分普遍的现象，这在前文已经有了详细论述。因此，20 世纪 90 年代以后兴起的新城市主义力图通过社区公共空间的构建、社区边界的确认、突出的社区特征以及适宜步行的社区形态设计等手段，试图促进社区的内部交流，强化社区的社会联系与认同感，并最终实现社区的社会整合和社区共同意识的形成。

但是，我们也应该清醒地看到，新城市主义不是万能的药方，并不能解决郊区城市化过程中传统社区面临的一切问题。客观地讲，任何一种设计思想都有其局限性，新城市主义也不例外。新城市主义力图通过技术手段——社区的规划与设计，来改变城市化过程中由于传统社区破坏后出现的人与人之间的隔膜、孤独感以及由此产生的一些社会问题。这种设计的思想与理念无疑是有价值的，在促进社区交流等方面确实起到了积极的作用。

但新城市主义者过于强调了技术手段在社区整合过程中的作用，他们希望通过社区的空间规划设计来改变城市化、现代化过程中传统社区凝聚力和认同感弱化、邻里关系淡漠等问题。这实际上等于把传统社区的衰落归因于城市化过程中社区结构形态的变化，从而忽略了现代化、城市化过程中人的思想观念的变化对社区社会关系的影响，也忽视了人们工作方式、生活方式、人口流动、社会结构变化对传统社区人与人之间的破坏作用。过于强调空间规划在促进社区交往、社会交流之间的作用，则会忽视人在社区交往

中的能动作用。

我国城市社区的实践也证明，即使在社区空间规划较好的社区内，也不能完全改变社区内部人与人之间的隔离状态。纯粹的技术手段只能为社区交流、促进社区关系提供外部的、物质方面的基础，却不能从根本上解决城市化、现代化所引发的城市社区内部社会关系的隔膜状态。因此，我们认为在郊区社区发展建设过程中，除了要借鉴新城市主义社区规划设计的理念外，还要重视社区中人的主观能动作用，从社区建设的角度激活人们的相互需要，从而增强支持性社会联系。

从上文的分析可以发现，郊区社区社会整合度较低的最根本原因是社区成员之间缺乏必要的相互联系，因此造成了人与人之间的隔膜感、社区凝聚力与认同感减弱、社区意识缺乏等问题。因此，我们认为促进社区成员与社区的联系以及成员之间的联系是解决目前社区整合度较低这个问题的重要手段。实际上，在现代社会中，社区成员之间相互联系的需要是存在的，有时甚至是十分强烈的，但现代化隔离和肢解了人们之间的联系。

在目前的情况下，要强化社区联系，本书认为关键是要设计好的、能吸引社区成员共同参与的社区文化活动，通过组织这些利益相关的活动，可以加强社区成员间、不同群体间和代际之间的交流，促进社区的社会团结。在这里，社区共同活动的内部效益性相当重要，即组织各类活动是为了增进社区成员的福利，社区活动的多样性和持久性也是增进社区成员之间相互了解、强化社区支持网络所必需的。

二、社区文化活动与郊区社区整合

1. 社区文化活动的内涵

社区文化活动与社区文化是两个既有联系又有差别的概念。有人认为“社区文化，是在特定的地域范围内，人们所创造、孕育形

成的人文环境、行为模式和生活方式的总和"①。也有人认为"社区文化指的是特定社会区域当中，人们各方面的行为所构成的文化生态系统，它包括区域内社会成员的理想追求、价值观念、道德情操、生活习俗、审美方式、娱乐时尚等"②。还有人认为，社区文化要从广义与狭义两方面来理解。广义的社区文化是指居民在特定的区域内，经过长期实践而创造出来的物质文化和精神文化的总和，它对人们的思想观念、道德情操、行为方式以及人格理想的形成和发展具有重大影响，甚至制约着当地经济、政治的发展；狭义的社区文化是指社区文化现象的集成，即社区居民在特定地域内长期实践过程中逐步形成和发展起来的有一定特点的价值观念、生活方式、行为模式和群体意识等文化现象。③

本书认为，社区文化是指通行于一个社区范围之内的文化现象，包括社区内人们的信仰、价值观、行为规范、历史传统、风俗习惯、生活方式、地方语言和特定象征等。社区文化是构成社区的重要因素之一。社区文化是社会的地域特点、人口特性以及居民长期共同的经济、社会生活的反映。社区文化的概念基本和上述的狭义的社区文化概念相一致。

和社区文化相比，社区文化活动的内涵要单纯得多，社区文化活动是指在社区范围内，由社区人群群体参与的各种有益身心健康的活动，这种活动可以是政府为一定目标而组织的，也可以是社区内各种社会组织发起的，或者是社区成员自发组织的活动，其范围可以包括体育、卫生、娱乐、学习等。如果说社区文化是一个抽象的概念，那么社区文化活动则是社区文化的具体实践与行动，社区文化活动是社区文化的一部分，是社区文化的表现形式，而社区

① 高占祥：《论社区文化》，北京文化艺术出版社 1994 年版。

② 龚驿洲：《论社区文化及其建设》，《华中师范大学学报（哲学社会科学版）》，1997 年第 9 期。

③ 刘庆龙，冯杰：《论社区文化及其在社区建设中的作用》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》，2002 年第 5 期。

文化则是社区文化活动的最终结果。社区文化活动具有一定的可操作性。

由于社区文化是经过长期发展逐渐形成的，在传统的农村社区或城市社区，经过长期的文化积淀，已经形成丰富的社区文化，社区文化渗透在社区的日常生活中，规范与整合了社区人群的行为与意识。而对于郊区社区而言，社区不单处于地域空间的重构过程，也处于社会空间的重新建构与社会整合过程，更是社区文化发展与形成过程，此时特定区域的社区文化还没有完全形成。因此，对郊区社区来说，开展社区文化活动、创建自己的社区文化、促进社区融合与整合就显得尤为重要，必须通过社区文化活动的开展，丰富社区文化，从而形成自己的社区文化。

2. 社区文化活动在社区建设过程中的整合功能

社区文化活动的特点就是群众性，这主要体现在两个方面：一是从个体与群众的关系来看，尽管每个个体都对社区文化活动的操作与运行产生影响，但都不能单独代表区域群体的文化，只有群众共同参与的文化活动才能构成社区文化的主流。社区中每一个个体不管工作性质或者社会身份如何，在社区中都是一名普通的群众，群体文化的普遍性掩盖了个体的特殊性。因此从社区文化活动的整体性来说，它属于普通群众的文化活动，而不是特殊个体的私人活动。二是从社区文化活动的主体与客体来看，社区文化活动的组织和表现的主体都是社区群众，作为客体的被组织者和观摩者也都是社区群众，因而社区成员才是社区文化活动的主体。

社区文化活动这种群众性参与的特点，客观上使社区成员增加了交流的机会。从社会功能上看，社区文化活动将对社区尤其是郊区社区的社会整合产生重要影响，其整合功能主要表现在以下几个方面：

第一，社会沟通功能。社区文化活动不仅具有增强社区内人际沟通的功能，还有助于社区与社区、社区与社会之间的沟通。社区文化是社区居民之间相互联络、增进感情、加深了解、沟通关系

的纽带与桥梁。现代生活方式与传统生活方式相比，劳动分工越来越细，与社会的接触面越来越窄，人际关系趋于淡化，社会交往相对减少。社区文化的各种活动方式易于把社区成员吸引到一起，易于使社区的居民投入到更为广阔的人际交往空间中去，通过各种文化活动共同创造一种亲善、和谐的氛围，密切人与人之间的关系。

第二，心理凝聚功能。在社会系统中，将个体凝聚起来的主要是一种心理的力量，而不是生物的力量。社区文化活动是一种黏合剂，它以种种微妙的方式来沟通人们的思想感情，融合人们的生活方式和道德情操，激发和培养人们的群体意识。特定的文化活动，有助于人们认识自己对社区应负的责任和应尽的义务，并通过自己的亲身体验，产生对本社区的自豪感与归属感。这样，社区居民会自觉地将自己的价值目标、思想情感与所属社区联系起来，从而增强社区的向心力和凝聚力。

第三，价值导向功能。自 20 世纪 90 年代以来，我国对城市化以及城市现代化本质的认识日益加深，城市发展从“人口城市化阶段”（即注重农村人口向城市人口迁移的规模和速度方面）上升为“人的城市化阶段”（即强调城市化首先意味着人的城市化）。这使人们更为关注城市发展中的文化因素及其功能，从而为社区文化活动的兴起与发展提供了契机。城市化的主体是人，城市化体现了城市市民的发展、优化与完善的社会化过程，也就是说，城市化是其主体与客体之间相互协调发展的过程，是“自然人”走向“社会人”的过程。①

而社区文化活动因其巨大的吸引力和渗透性，起着带领社区居民社会化进程的导向作用。在郊区城市化过程中，尽管社区中个体的行为方式和价值观念呈现多元化的现象，但社区文化活动所包含的主导性行为方式和价值取向对社区居民的行为与价值选

① 纪晓岚：《论城市本质》，中国社会科学出版社 2002 年版，第 36 页。

择起着不容低估的作用，它不断引导和整合着个体的行为方式和价值取向，使之趋向一致。因而可以说，在社区居民的信仰选择、道德选择、择业选择以及生活方式选择等诸多方面，无不渗透着社区文化的深刻影响。

第四，行为规范功能。社区文化活动是体现社区居民的价值取向、道德评价与感情色彩的行为。社区文化活动的这种行为规范功能，表现为对每个社区成员的行为具有一定的约束作用。在郊区社区的人口构成中，有大量的征地农民，他们原有的生活习惯一时难以改变，文化层次与文明意识等相对较差，还有大量的外来务工人员或购房居住或租住在社区，他们来自不同的地方与社会层次，对城市社区的生活与文明习惯还需要一个适应的过程。因此，必须通过社区文化活动的调节和评价作用，使居民提高认识，并产生一种自律行为。这些规范功能所涵盖的范围是有些法律约束难以实现的，它一经产生并被社区居民认同，便会对社区居民产生影响，规范他们的行为与生活方式。

第五，社区教育功能。费孝通曾经指出："如果把传统中国社会看做城市化过程中的农村一端，那么，到现在我们还没有完成整个城市化过程。这个未完成不单单指人口向城市的集中过程或者工业化的过程，还指人本身的变化过程——从农民到市民的变化过程。今天的社区建设可以看做一个城市化过程的继续，既是城市发展的继续，也是市民现代化的继续。"①郊区社区的发展实际上是一个农民转市民的过程，在此过程中，郊区社区农民不单面临着角色身份的变化，还将面临着行为方式、生活习惯、思想意识的改造。

而社区组织各种群众性文化活动，提供健康的活动场所，可以使社区成员在潜移默化中受到教育与感染。一定的社区文化活

① 费孝通：《居民自治——中国城市社区建设的新目标》，《江海学刊》，2002 年第 3 期。

动，在一定的时间内，会强调特定的文化理想、价值观念、行为方式，规范人们的行为模式，并排斥所否定的价值观念与行为模式。它既可以鼓励人们与现实相调和，又可以引导人们积极追崇尚未实现的理想和目标。

三、郊区社区文化活动开展的基本思路

社区文化活动在郊区社区生活中处于十分重要的地位，居民对社区文化活动的要求也越来越高。因此，需要更新观念，重视社区文化活动的开展与创新，把社区文化活动当做建设和谐社区、促进郊区社区社会整合与社会团结的重要手段，充分发挥社区文化活动在郊区社区建设中的教育、凝聚与整合功能，挖掘社区的资源，积极组织与开展社区文化活动，满足不同社区居民求知、求健、求乐、求美等需求。通过社区文化活动的设计，让社区人群在参与的过程中，增加交流与沟通的机会，促进并强化社区意识的形成。目前，根据郊区社区的基本特点，社区文化活动开展的基本思路主要表现在如下几个方面。

1. 政府搭建社区文化活动的舞台

社区文化活动的繁荣需要有一批硬件设施，包括教育、阅览、学习的场所，体育健身的场所，文化娱乐场所，展示交流的场所等等。没有这些设施，社区文化活动就失去了赖以生存的物质载体。由于这些设施属于公共产品，因此需要政府在社区规划、市政建设方面具有前瞻性，加强社区规划与资金投人，完善社区的设施体系，努力塑造良好的社区文化环境。

2. 提高社区居民的参与意识

社区文化活动的参与主体是人，没有人参与的活动，再美好的活动形式也是毫无意义的。而且，从社区建设的目标来看，社区文化建设的一个重要目标就是要在社区成员中确立共同的价值标准，增强他们对社区的认同感和归属感。因此，社区成员的参与度

是社区文化活动开展的关键。由于社区成员对社区文化活动的参与具有自主选择性，因此如何吸引社区成员的广泛参与是社区文化活动开展的难点。前文已经说明，郊区社区的社区成员构成比较复杂，社区类型也有很大差异，社区需求具有多元化的特征。因此，社区文化活动的设计必须找准社区居民的兴奋点、共鸣点，充分考虑社区居民的广泛利益与需求，适应不同社区类型的特征，开展具有社区特色的文化活动。只有这样，才能真正吸引社区成员广泛参与到社区文化活动中来，实现交流与沟通。

3. 完善社区文化活动的运行机制

社区文化活动可以分为以下几种：政府为加强政策的宣传、社区文明的建设而组织的各种活动；社区各种社会组织、企事业单位等组织的一些活动；群众自发组织的文化娱乐活动。从目前的情形来看，社区文化活动的开展主要还是在政府的主导下进行的，即政府动用公共的资源推动社区文化活动的开展，在精神文明建设的旗帜下，不少社区的文化活动形式与内容大同小异。但是，随着政府管理职能的减弱与服务功能的增强，社区文化活动的组织与管理更多地要由社区内的各种非官方的社会组织完成，也呼吁更多的社区民众自发组织与参与社区文化活动。所以，要加强社区文化活动的运行机制的建设，鼓励与支持社区内各种文化团体、民间组织以及个人组织开展社区文化活动，政府给予适当的政策引导与举办活动的经费支持。同时，挖掘社区的社会资源，由社区成员组织社区文化活动，使社区文化活动成为成员奉献社区的一项善举。

4. 加强社区人才队伍的建设

社区文化活动的质与量，关系到社区文化活动的纵深发展与品位。因此，要重视抓好专业和业余社区文化工作者队伍建设，做到力量互补。在专业队伍建设方面，实行"稳定队伍，提高素质"的方针，首先，要充分发挥文化站、广播站、图书馆、社区学校、村民学校的专职人员的作用，并不断充实新的力量，向社会招聘有志于社

区文化事业、有较高素质、年轻有为的社区成员加入社区文化队伍。其次，要加强智力投资，进行多方面的业务培训，不断提高社区文化工作人员的素质，培养一批社区文化复合型人才，以使他们更好地承担社区文化建设工作，组织与创新丰富多彩的社区文化活动形式。在业余队伍建设方面，要以社区文化活动的参与积极分子为核心，建设一支社区志愿者队伍，加强培训与管理，制定激励机制，充分发挥他们的才智，使社区科普、教育、文化、体育、卫生等各个领域的社区文化活动充满生机与活力。

空间重构与社会再造
——特大城市郊区社区发展研究





第四部分
制度创新篇



第八章 郊区城市化与社区管理模式创新

一、我国城市政区类型的发展

在郊区城市化过程中，郊区形成的城市形态与中心城区有着本质的不同。从面积上讲，目前上海中心城区的面积只有 600 多平方公里，而整个城市的面积则有6 300多平方公里，也就是说郊区的面积实际上是中心城区的 9 倍多。所以，未来城市化了的郊区城市形态，不可能是高密度的、填充式的均衡发展，而是呈现团片状、跳跃式组团式发展，这也是集聚经济规律的需要。因此，未来郊区的城市形态应该是新城和中心镇模式，那么，在这种模式下，如何构建政府与社区的关系，实现基层民主以及国家对基层社会的有效控制是一个值得重视的问题。

从总体上来说，我国城市化尤其是特大型物质形态的空间模式主要经过了两个阶段：第一个阶段是以城区中心为核心的圈层发展模式，即所谓的“摊大饼”式发展；第二个阶段是以点轴为中心的轴向伸展模式，以“以路为街”现象为代表。随着我国城市水平的不断提高以及城市规划和建设意识的自主性增强，我国的城市化开始向第三阶段发展，就是多中心的网络立体化发展阶段。随着多层次功能互补、以人为本理念的张扬，网格化的要求开始出现，便捷、灵活、高效、立体成为人们的自觉追求。在这一意义上，重新对特大城市的郊区基层行政建制给予新的定位，而不是简单

套用城区街居制的基层行政建制模式，就显得非常迫切。

从理论上说，我国有四大政区类型，即地域型政区、城市型政区、民族型政区和特别型政区。但从现实来看，除香港和澳门两个特别型政区以外，在其他三大政区类型中，完全单一的政区类型根本不存在。呈现出来的普遍规律是，在多层政区制下，层次越低，政区错综复杂的情形就越明显。地域型政区类型中既有城市型政区类型，又有民族型政区类型；在城市型政区类型中既有地域型政区类型，也有民族型政区类型；同样，在民族型政区类型中，既有地域型政区类型也有城市型政区类型。这种你中有我、我中有你的政区类型形态，我们可以称之为“混合型政区类型”。

混合型政区类型作为我国现代行政建制中最普遍的一种政区类型，其形成过程颇为复杂。在传统的农业社会，我国的行政建制主要以地域型政区类型为主，城市是纯粹的消费型的社会结构，这就决定了城市从经济上只能依附在乡村的基础上，城市的功能主要体现在政治与文化方面。我国市制的诞生，是我国行政区划史上的一个新纪元，它标志着我国在行政建制上开始进入现代化的历史航程中。建立现代市制制度，不仅是我国走向现代化这一历史航程的行政建制形式，也符合世界区域政治经济运行的基本规律。城市不仅仅是消费型的生产结构也是生产型的地域综合体，由此奠定了城市型政区的经济功能与主导地位。地域型政区类型必然逐渐失去主导地位，城市型政区将成为时代发展的主旋律。

新中国成立以来，我国的现代化主要经过了两个发展阶段，即工业化走向城市化、从城乡分治走向城乡合治，城乡一体化是我国现在和未来相当长一个历史时期内所要完成的基本任务。因此，在城乡一体化的过程中，城市与乡村的关系本身就处在你中有我、我中有你的一种状态。在这个意义上，混合型政区类型的形成与出现，就真实反映了城乡一体化的历史进程。

混合型政区类型是介于高度城市化与纯粹农业型之间的一种具有普遍意义的行政建制类型。其基本特征主要表现在以下几个

方面：

第一，混合型政区类型主要处于城乡交叉地带或城乡接合部，城市中心与乡村聚落之间的距离越近，政区类型的单一性就越低，混合度也就越高。

第二，基层的微观利益主体越多，拉动力就越大，表明其经济区位条件相对较好，越具有发展潜力，因而活力也更旺盛。

第三，越往低层，其交错混合的特征就越明显，混合度越高，矛盾也就越大，摩擦也更剧烈。

第四，混合型政区类型是多种利益主体博弈的产物，它既是利益的分享的焦点，也是相互妥协的结果，既是相对的中心，又是相对的盲点。

第五，混合型政区类型中总是呈现一种动态性的发展过程，处在城乡两极结构的张力中，既有催拉力也会失衡失序，无疑会给管理者带来困难。

二、城市化镇与基层政权建设

1. 城市化镇及其特征

多年来，在上海浦东镇管社区模式的实践经验基础上，根据我国混合型政区类型和“行政区—社区”的基本理论，结合浦东的实际情况，经过深入的探索与比较，我们在这里提出城市化镇的概念。城市化镇的概念，既有别于像珠三角经济发达地区普遍出现的都市乡村、城市里的乡村、城中村那样的孤岛，也有别于一般的处于城市与农村之间的集镇或小乡镇。城市化镇是一种以城市型政区类型为主导的混合型基层建置模式，是指在特大城市郊区内部形成的一种以城市化为主导的不断扩展、延伸，具有城市化高级形态的城镇建置模式。这不仅是对城市化一般发展规律的认同，而且表现出城市化发展中郊区行政建制方面的自主选择意识。

一般来说，在特大型城市的基层行政建制中，在城区形成街居

制和远郊区形成乡村制的两极对立结构中，还在城区与远郊区之间形成一个以街居制和乡村制并存的过渡地带，这是一种典型的混合型行政模式在基层政权建设层面的具体体现。在浦东新区，具体体现在以开发区和镇管社区中，形成了街居、乡村并存的复杂局面，这给基层建设工作带来了很大的不便。在开发区和镇域范围内，主要表现出如下几个特征：首先，人口构成极为复杂。这里居住的人口有四种成分，即原住地人口、浦西或本市其他城区迁入人口、外省市迁入的开发人口和外籍打工者。人口素质参差不齐，既有海外留学归来的海归派，也有从事高科技工作的高学历、高薪的三高人才；既有普通的公务员和居民，也有当地文化水平较低的农民与外来打工者。其次，从地域空间上看，这里与城区的空间形态很不相同，城区的空间形态是连续性极强的紧密、集中的模式，而郊区的空间形态虽有紧凑连片的模式，但大部分是非连续性的团片状模式。

从基层行政建制的模式来看，形式多样，层次不等。其中虽有街居制和乡村制，但更多的是街居制与乡村制错综复杂地交织在一起，甚至是经济开发区与行政建制区并存，带来管理上的不便。由此形成人口构成多样、区域主体重叠、空间结构交叉、事务繁多细碎、矛盾错综复杂的诸种特点。这里是一个充满无限活力但又构成矛盾焦点的地域空间，这无疑给基层政权建设工作和行政资源的整合既带来了创新机遇，又带来了很大压力。

2. 城市化镇的制度价值

关于特大型城市郊区基层政权，涉及的问题很多，比如社区党建如何做好党的社会工作、基层行政建制的模式选择以及群众自治组织民主政治发育模式等问题，这是我们必须深入实践与研究的。在这里，我们着重从基层行政建制和基层民主政治两个层面来探讨特大城市郊区基层政权建设的问题。

首先，从行政建制的角度看，目前普遍存在的是两种组织框架模式：一种是“非行政区—社区”体系组织框架模式，另一种是“行

政区—社区”体系组织框架模式。在城区基层行政建制中，主要采用的是前者，在郊区基层行政建制中，我们主要采用的是后者。在城市化思想的主导下，城区与郊区的关系是一种单向的发展关系，即郊区最终要转化为城区，乡村制要转化为街区制，“行政区—社区”制要转化为“非行政区—社区”制，目前的郊区基层建制模式只是一种有利于乡村向城市平稳过渡的动态的管理模式而已。

我们认为，城市化的思路无疑是对的，郊区乡村最终要城市化也是对的。但从基层行政建制的组织模式看，作为城区基层行政建制的街居制组织框架模式，并不一定是最优的选择，并不一定适合空间形态与城区迥然不同的郊区空间形态，甚至从城市要不断完善与创新的角度看，街居制本身是否也需要变化？这都是值得我们进一步探索与思考的问题。另外，城市化与城市基层行政建构虽然是密切相关的，但却是两个不同的概念。从总体上来说，基层行政建制的管理模式是为了更好地适应现代化，尽管现代化的最终目的都是以人为本的，但城市化本身却绝非是单一化的一张面孔，而是多种多样的，这也决定了城市管理模式的多元化取向。因此，在充分吸收街居制经验教训的基础上，对郊区基层行政建制管理模式给予理论上的创新与实践上的探索，是非常必要的。

从浦东的基层行政建制的角度看，如果完全以街居制作为郊区行政建制的最终方向，就会造成很多困惑。第一，对于郊区来说，由于其规模过大、事务过多，这是街居制是难以承受的。第二，街居制作为一种“非行政区—社区”体系，没有独立的行政执法权，这给社区管理造成了很多困难。第三，非连续性的、规模不等的团片式社区结构形态，造成了行政管理上的分割和行政资源方面的极大浪费。第四，从城市化的角度看，城市空间形态不一定非得像城区那样充满、连续，而是完全可以呈现团片状的组织模式的。因此，在郊区不断城市化的情况下，在充分借鉴和吸收浦东“镇管社区”的经验基础上，我们提出城市化镇的新思路，这是对“行政区—社区”体系的一种延伸与扩展，也是对镇管社区模式的一种发展与

超越。

城市化镇是在郊区城市化基础上提出的一种具有创新理念的基层行政建制模式，这既区别于城区的街居制，也与传统的乡镇管理模式有根本的区别。与街居制相比，两者的相同点都是在城市化的基础上来探索基层行政建制的模式。但不同点是，街居制从根本上是一种“非行政区—社区”的组织框架体系，而城市化镇则仍是一种“行政区—社区”体系，这是特大型城市在放开经济管制加强社会管制方面的一种尝试，是适应浦东基层政权建设需要的一种制度安排。与原镇管社区的基层行政建制相比，城市化镇有三个方面的发展：①原郊区乡镇管理模式与准城市化的发展形式相适应，而城市化镇则是与郊区高度城市化发展相适应。②原郊区乡镇管理模式是一种向街居制方向转化的过渡性产物，而城市化镇则是探索郊区高度城市化以后的一种更加有效的行政管理模式。③原郊区乡镇管理模式是城市空间形态一种不成熟的临时发展状态，而城市化镇是作为与城区功能互补的多中心的田园城市，是特大城市在郊区具有相对独立性和区域功能的组织单元。

在这个意义上，城市化镇不仅仅是作为城区的一个组成部分而存在，而是作为整个城市功能互补的一个个相对独立的次区域而存在，这是城市空间形态向网络立体发展模式转变的一个必然结果。

其次，从城市基层政权建设的角度看，与城市化镇这一基层行政建制紧密相关的是民主自治问题。在我国现行的法律体系中，对村民和城市居民的民主自治明确赋予了法律权限。《中华人民共和国宪法》第 110 条规定“居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织”，《中华人民共和国村民委员会组织法》第四条规定“镇人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持与帮助，但不得干预依法属于村民自治范围内的事项”。《中华人民共和国居民委员会组织法》第二条规定“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”。因此，处理好城市化镇与社区

自治组织的关系问题，不仅是依法治国的具体体现，而且也是发展政治文明的生动起点。这是城市化的“行政区—社区”体系所共同面临的一个严肃问题。

从城市化镇与社区的关系来看，应该越来越有一个非常清晰的思想认识，即给社区自治以一定的发展空间。这绝不仅仅是一个简单的政府让渡行政空间的问题，而且也是政府提高行政效率的一种手段，这样就可以使政府管好自己能管好的事情，把自己管不了也管不好的事情逐渐交给发育成熟的自治组织，从而实现政府行政管理与群众组织自我管理的良性互动。这是未来政府治理必然选择的一种具有民主监督性质的管理模式，是铸造政治文明的必由之路。因此，不仅要提高行政机构的管理效率，而且要充分发展各种社团组织与自治组织，只有两者都经过了最充分的提高与发展，才能实现两者的良性互动与整合。

在这一意义上，城市郊区的基层行政建制与自治组织——城市化镇与社区，作为两个不同的区域政治主体，应明确各自的功能与界限。作为城市化镇来说，第一，要作出选择，即从政府职能转变的角度看，镇政府应该明确哪些是自己应该管的，哪些是不该管的，其衡量的标准就是放开经济管制，加强社会控制。第二，要通过制度安排明确下来，不能随心所欲，任意变动，应以现行法律体系为依据。第三，作为群众性自治组织，社区要在政府退出部分职能的情况下，从社区切身利益出发，包括管理服务、安全、维护、文化娱乐等角度组织社区成员积极参与进来，行使自治权。第四，在目前社区自治组织发育尚不成熟的情况下，镇政府在让渡经济发展空间的同时，还应因势利导，在社区基础设施建设、人才培训、组织方法等方面给予有力的支持和指导。第五，只有在政府行政管理与社区组织发育都充分成熟、主体意识大大加强的情况下，两者的结合才是可能的。只有这样，民主自治之花才可能真正在郊区基层政权建设中生根，在城市绽放。

当然，我们应该看到，特大型城市郊区基层行政建制“城市化

镇”的提出，不仅与我国现行的法律与制度存在矛盾，还缺乏内部协调和外部环境的支撑。但我们也应看到，在经济快速发展、城市化进程加快和行政管理体制深入改革的情况下，特大型城市郊区基层政权建设中行政建制的模式选择与民主自治的走向将越来越受到人们的关注。

三、城市化镇与镇管社区的创新意义

在目前我国特大型城市的基层管理结构中，主要形成了两种模式：一种是以“非行政区—社区”模式为主导构成的主要以街居制为表现形式的城市社区管理模式；另一种是以“行政区—社区”模式为主导的主要以乡村制为表现形式的农村社区管理模式。前者主要以城区为核心，后者主要以远郊区为基本区域。但近年来，随着我国城市化进程的快速发展，在特大型城市不断向外快速扩展的过程中，在介于城区与远郊区之间，还有一个基本城市化和即将城市化的过渡地带。在基本城市化地带，主要与“非行政区—社区”体系为主导的城市社区管理模式接轨，在即将城市化地带，则主要以“行政区—社区”体系为主导的农村社区管理模式为借鉴，这样，在城区与远郊区之间尚未形成一个行之有效的、具有特色的郊区社区管理模式，这就是我们今天提出郊区社区的理论背景。所谓郊区社区，就是介于街居制与乡村制之间的、一种以“行政区—社区”体系为主导的主要以“镇区制”为表现形式的郊区社区管理模式。这无疑是一个新生事物。郊区社区管理模式的提出，是具有特定的现实意义的。

根据特大型城市“乡村—城市”转型特征、动力机制、地理区位等因素，可以将上海郊区“乡村—城市”转型模式概括为三种类型：一是城区扩张型，即随着经济的发展，城区狭小的地域空间不能适应城市发展的需要，于是有计划地在中心城区外围相继建立了各具特色的近郊工业区。现中心城区的边缘原来属于郊区，经过多

年发展，其中的工业区已经成为中心城区的一个组成部分，已经完全城市化。二是原来相对独立的以郊县为核心的郊区乡镇通过自办工业企业，从而带动了农村城市化发展，如今已经演变为城市的副中心地带。三是介于中心城市与远郊区之间，一方面接受中心城区的辐射效应，靠近城区的一部分很快实现了城市化，另一方面又接受了远郊区乡镇工业的渗透，从而形成了一个产业经济聚集、人口构成复杂、区域主体缺位的过渡地带。主要以浦东、闵行以及其他靠近中心城区的部分区县的地带为主。目前，这里是最具有活力的地方，但也是矛盾最集中、管理空白点最多的地方，给基层社区管理和服务带来相当大的难度。

上海作为我国特大型城市之一，随着郊区“乡村—城市”的转型和原来的郊县改制为区，其现有的社区管理结构已经发生了很大变化。大体来说，可分为三层五类：一是以原来的市区即黄浦、静安、卢湾、徐汇、虹口、闸北、杨浦、普陀、长宁为核心形成的以“非行政区—社区”体系为主导的街居制社区管理模式。二是以南汇、奉贤、金山、松江、青浦、嘉定、宝山、崇明等为相对独立的区域单元，原作为上海城区的郊县，现绝大多数改县为区，成为中心城区的多元副中心而存在。其城区部分主要以“非行政区—社区”管理模式为主导，以街居制为主要管理模式，其郊区主要以“行政区—社区”管理模式为主导，以乡村制为主要管理模式。三是在上述中心城区与副中心之间，形成了三个层次的郊区地带：一是以浦东与闵行为核心的近郊区，二是以原郊县改制为区并靠近中心城区的郊区为中郊区，三是以原郊县改制为区作为副中心城区外围的郊区为远郊区。近郊区的社区管理模式，在靠近中心城区区域主要以“非行政区—社区”模式为主导，以街居制为主要管理形式，其外围则主要以“行政区—社区”为主导，形成了主要以镇区制为主的模式；在中郊区则主要形成了以“行政区—社区”模式为主导的镇区制为主、乡村制为辅的社区管理模式；而在远郊区则形成了以“行政区—社区”为主导的乡村制为主、镇区制为辅的社区管理

模式。

由此可知,上海的社区管理模式在分别围绕中心城区、副中心城区、城乡过渡地带三大层次的基础上,形成了以中心城区、副中心城区、近郊区、中郊区和远郊区为地域空间格局划分的五类社区管理模式。这种“三层五类”的社区管理模式为特大型城市社会治理问题的解决提供了一个非常典型的参照和样本。

浦东新区作为上海中心城区与中远郊区之间的过渡地带,兼具了近郊区和中郊区的共同特点,这种三层五类的社区管理模式,在上海浦东新区有着极为典型的体现,其社区管理的发展史,几乎就是上海社区管理模式的一个全息图或者说是缩影。在 20 世纪 80 年代改革开放初期,主要以“行政区—社区”管理模式为主导,形成了乡村制为主、街居制为辅的管理形式;90 年代浦东开发开放以后,分别以“非行政区—社区”和“行政区—社区”管理模式为主,很快形成了街居制与乡村制并存的局面,并出现了镇区制管理形式;跨入 21 世纪以后,随着浦东开发开放的不断深入和城市化进程的加快,形成了以街居制与政区制为主的两种社区管理模式。在靠近浦西的黄浦江沿岸,主要以陆家嘴金融贸易区为中心,已经作为上海以黄浦江为黄金轴线、浦东与浦西遥相对应又彼此呼应的双中心之一,放射出耀眼而又迷人的光彩,这里已经完全城市化,基层社会管理结构主要以“非行政区—社区”管理模式为主导,形成了以街居制为主要内容的社会管理模式。经过不断发展,原来作为各规划开发区的准城市化社区和中部周边及东部区域的非城市化社区,现正处于选择新的社区发展模式的十字路口。根据浦东社区管理的特点、现状与发展需求,是选择以“非行政区—社区”管理模式为主导的街居制形式还是根据实际情况选择以“行政区—社区”模式为主导的镇区制模式呢?郊区社区的概念的提出,就是以浦东的社区管理的发展现状为现实背景的。

我们认为,郊区社区的真正困惑在于,从现实的发展角度出发,在近郊区和中郊区已经基本城市化和即将城市化的情况下,如

果选择以行政区一社区管理模式为主导的镇区制形式，则必然与城区以“非行政区—社区”管理模式为主导的街居制相矛盾和不协调。如果选择以“行政区—社区”为主导的镇区制形式，则又与城市化的发展现实和法律制度不适应。在此两难选择的情况下，我们认为应该从现实出发，从有效的管理体制改革出发，从社区以人为本的理念出发，这才是我们理应坚持的三个基本原则。

首先，从现实角度看，浦东新区的社区管理目前主要分为城区社区和农村社区两块，由于城市化的快速推进，原来的农村社区已经发生了很大的变化。由于产业经济的集聚与行政建制的不断变化，使农村社区的产业结构和行政管理的目标都发生了很大变化。但更重要的是，由于浦东郊区的地域空间和产业规模较大、社区居住人口较为复杂、社区事务繁杂细碎、社区空间成团片状和距离较远等原因，不仅使得街居制的社区管理模式遇到了挑战，就是原来作为过渡性质的较具灵活性的镇管社区模式也遇到了很多问题。可以预料，随着政府职能的转变和社会管理的重心下移，这必然对社区管理提出新的问题和新的要求。

其次，在基层行政建制上，以街居制代替镇区制显然是困难的，随着镇政府的职能转变，经济管理逐渐放开，相应地要求提高行政效率，加大社会管理力度成为势所必然。但由于街居制缺乏执法权，很难完成社会管理的使命。而浦东新区的现实状况，也制约了街居制功能的发挥。在这种情况下，以镇区制为形式，就成为今后浦东郊区社区管理模式的最佳方式。但目前的镇管社区也必须进行体制上的改革与理念上的更新，主要理顺镇政府管理中的职责、层级以及职能部门与基层工作条线错位和缺位的问题，理顺行政管理与社会管理之间的界线，理顺管理、执行和服务之间的关系等。在城市行政建制上，应把镇纳入到与中心城区、副中心城区的多元功能互补的城市规划体系中去思考，而不是仅仅向中心城区归趋的一个连续的、平面的街道花园和功能小区，而是作为中心城区的有机的功能载体，承担相对独立的区域功能。

再次，在郊区社区的建设中，要树立以人为本、生态平衡的先进的城市社区管理理念，既要避免机械地去套用中心城区千篇一律的街居制社区管理模式，也要吸取西方在城郊居民区与社区建设中所走过的弯路与经验教训。要变"水泥森林型社区为都市花园型社区"，因此，应留出公共空间，留给公众可以相互沟通的人性化地区。在郊区社区不一定需要新建大型娱乐设施，但却一定要提供给社区成员相互交流的场所，让社区成员感受到生活的情趣，尤其是交流的乐趣。绿色空间是一个城郊居民区的灵魂。因此，应该以城市化镇建设为契机，以郊区社区为依托，以花园城市为目标，以人为本，以生态平衡为理念为根本，从而在浦东探索出一条在特大型城市郊区建设郊区社区的新模式。

第九章　社区平衡发展与和谐社会发展

以往的社区研究大多集中在对社区管理体制、社区组织、社区文化以及社区自治等问题的探讨，这方面的成果已经十分丰富。但是，对于城市一定地域内社区间的不平衡发展却缺乏深入研究。在我国目前行政区经济仍然占据主导地位的情况下，受社会发展、区位、规划以及发展历史等因素的影响，不同社区之间存在巨大的差异。社区之间的不平衡发展以及由此产生的社会问题正成为构建和谐社会的一个障碍，因此本章试图通过对社区平衡发展有关问题的探讨，在社区层面探讨和谐社会构建的基本方法与思路。

一、社区平衡发展理论提出的社会背景

改革开放以来，中国经济社会发生了极其深刻的变化，这种变化的一个突出特点就是，在经济体制转轨（economical institutional transition）的同时，社会结构（social structure）也发生了巨大的变化。改革开放以前，由于基本消除了占有生产资料和财富的阶级，社会财富主要集中在政府手中，然后由政府按照社会成员在社会结构中的地位实行再分配，这种分配上的平均主义，使社会分化尚不明显。但是，这种社会平衡是与社会财富与资源的极度匮乏相伴随的，因此本书将之称为“资源匮乏型”超平衡社会结构。这种“资源匮乏型”超平衡社会结构由于缺乏激励机制，并不利于社会

的发展与进步。

20 世纪 80 年代以后，随着改革开放的推进，中国从一个再分配国家转变为社会主义市场经济国家。这一时期社会发展的特点按孙立平的观点，主要表现为资源配置经历了从扩散到集聚的过程。[①] 在这个过程中，首先是社会的弱势群体和边缘群体受益，社会中最贫困阶层的收入和生活得到了改善。在农村，由于实行联产承包责任制，政府提高了粮食与其他农产品的收购价格，农民的收入大幅提高；在城市，职工的收入也因工资和奖金的增加而大幅提高。即使当时处于城市主流社会边缘的人群，如无法进入企事业单位的回城知识青年以及刑满释放人员，在改革开放政策的鼓励下开始了个体经营，结果这部分本来处于社会底层的人成了最早的致富者。

所以李培林认为，在开放初期，社会成员绝大多数成了改革的受益者，尽管在城乡之间、地区之间、国家收入与市场分配之间、资源支配权力不同的单位之间以及个人之间，收入差距与财富占有的差距都有扩大的趋势，但这种贫富差距是建立在普遍获益的基础上的，只不过有些人群收益增长较快，另一些人群收益增长较慢，还有的社会阶层虽然收益有所增长，但相对地位下降而已。[②] 因此，这一时期处于社会财富的良性扩散时期，虽然原来社会结构的超平衡状态开始被打破，社会结构依然处于基本平衡状态，社会矛盾并不突出。

但是，进入 20 世纪 90 年代以后，中国权力与财富扩散的良性趋势表现出逆转的倾向，社会财富开始向少数人手中集聚，国家财富分配开始两极分化。部分原因是随着市场机制的发育，经济形

---

① 孙立平：《90 年代以来中国社会结构演变的新趋势》，见郑杭生主编：《中国社会结构变化趋势研究》，中国人民大学出版社 2004 年版。

② 李培林：《关于中国社会分层的若干问题》，见郑杭生主编：《中国社会结构变化趋势研究》，中国人民大学出版社 2004 年版。

式与就业形式多样化，不同职业间的收入差距加大。此外，随着市场经济的发展，原来体制上的缺陷开始显露，权力过于集中与监督机制的不足，使权力寻租开始泛滥。具体表现为贪污受贿、权钱交易等行为，一部分人通过不正当手段或非公平交易轻而易举地聚敛了大量社会财富；而另外一些人，随着企业的破产与重组被迫下岗，收入降低，形成了新的社会下层。随着收入差距的逐渐拉大，两极分化开始显现，社会发展不平衡以及由此带来的社会问题已经逐渐成为国家社会经济健康发展的潜在与现实的威胁。

国内外的历史经验证明，一个国家的健康发展不仅仅是经济发展，科学的发展观在强调经济发展的同时也重视社会的发展，社会发展失衡必然要付出沉重的经济代价与社会代价。因此，促进社会平衡发展、提高社会公平度已经成为未来我国社会发展建设的重点内容。正是基于此，中央针对目前我国社会发展的现状，提出了构建社会主义和谐社会的发展目标，这表明促进社会平衡与全社会共同发展正在受到党和国家的高度重视。我们知道，社区是社会的基本单元，是整个社会的缩影，社会不平衡发展最终必然会作用于社区，使社区也呈现不平衡发展的趋势。因此，促进社区的平衡发展，将成为促进社会平衡发展、构建和谐社会的重要一环。

二、目前我国城市社区发展的主要特征

20世纪，我国城市社区治理模式经历了一个曲折的发展过程，20世纪上半叶主要从传统社区向法定社区（市政层级）演变，20世纪下半叶则经历了否定之否定的过程，先是由以法定社区为主转向以单位体系为主，然后由单位制向社区制回归。[①] 一般认

① 华伟：《单位制向社区制的回归——中国城市基层管理体制变迁》，《战略与管理》，2000年第1期。

为,从单位制向社区制演变的过程主要以改革开放为分水岭。改革开放以前,单位和社区在城市空间上高度重叠,单位多元化功能基本上取代了社区功能。这种情况随着20世纪80年代以后开始的各项政治、经济制度的变革而发生了巨大的变化,一方面传统体制内的制度化规则变化强化了人对单位的依附,另一方面传统体制外的变革不断冲击着单位制在全社会的垄断与统治地位。

首先,多元化的经济形式不断冲击以国有企业、集体企业为主导的经济模式,自由职业、个体私营经济、中外合资企业、外资独资企业快速发展,经济形式的多元化突破了单位体制的限制,大大改变了传统的就业模式,相当一部分人开始游离于单位体制之外。其次,20世纪90年代中期,大量国有企业陷入困境,亏损面超过一半,许多企业资不抵债,事实上已经破产,失业和下岗人员多达千万,由国家包起来、养起来的国有企业已经无法继续延续下去。因此,进入20世纪90年代以后,一方面是民营企业的蓬勃发展,另一方面是国有企事业单位的"非单位化"和大批成建制地撤销,单位制社区逐步萎缩,大量的单位人转变为社会人,社区发展逐渐由单位制向社区制发展。

从单位制完成向社区制过渡,社区发展伴随着社会结构关系的调整,也发生了一系列新的变化,呈现出一些新的特征。首先,从宏观上看,社区呈现层化发展趋势。这里的层化有两层含义:一是社区的阶层化,即同一社区人群的阶层属性相同或相近。所谓阶层,原本是地理学概念,被社会学广泛运用来分析社会的结构分层。郑杭生教授认为,社会阶层主要指社会资源和社会机会在不同社会群体中的分配方式和配置方式的差异。[①]

社区的阶层化最早由徐晓军提出,并从社会经济制度变革的角度,探讨了阶层化社区形成的原因。他认为改革开放以后经济

① 郑杭生:《我国社会阶层结构新变化的几个问题》,见郑杭生主编:《中国社会结构变化趋势研究》,中国人民大学出版社2004年版。

收入的差距所形成的社会阶层为社区阶层化的发展提供了基础，而土地区位优劣决定的住宅价格多样化使社区阶层化成为可能；住宅的商品化、市场化是阶层化社区形成的动力机制，单位制度的瓦解是阶层化社区的加速器。也就是说，随着收入的拉大以及住房制度的改革，通过价格分选，使社区出现了阶层化趋势。此外，他也认为对于社区成员来说，社区的心理认同也是社区阶层化发展的一个重要原因，许多人选择居住的社区还是充分考虑到了与社会地位相近的人们交往，要比与社会地位相差大的人们交往容易些，希望和自己文化、收入、受教育水平等相近的人生活在同一个社区。①

郭牧则从社会竞争的角度解释阶层化社区形成的原因。他认为，在市场机制的作用下，个人之间将为争夺城市空间的有利区位而展开激烈的竞争，从而形成与空间区位相联系的独特的地租格局，由于个人经济能力的差异，决定着个人和社会集团在争夺优势区位过程中的相对竞争能力，其结果必然产生地理空间上的居住间隔，即不同属性的阶层居住不同的地理空间。竞争将使不同经济能力的人占有不同的利益位置(社区)。相应地，原来利益混同的社区则在竞争过程中调节社区成员的数量与质量，使同质性的成员在社区内保持一定的均衡，使异质性的成员从社区分离出去，从而形成不同的阶层型社区。②

我们认为，不管是哪种观点，有一点是肯定的，即社区阶层化是社会经济制度改革的产物，是社会阶层化发展作用于社区的必然结果。社会学研究证明，改革开放以前，我国基本上是“两个阶级，一个阶层”的社会分层格局。改革开放以后，社会流动加快，原来的“超级平衡社会”状态被打破，社会的利益群体多元化，不断有新的社会阶层出现，社会分层结构处于调整和重组中。社会结构

① 徐晓军:《社区阶层化及其机遇与挑战》,《北京社会科学》,2000年第3期。

② 郭牧:《我国城市社区变迁与阶层化发展趋势》,《实事求是》,2003年第2期。

的分层变化必然要作用于社区，对社区的结构产生重大影响，使社区发展也呈现阶层化趋势。

社区层化发展的另一层含义是社区的圈层化发展。近年来，由于地产价格的急剧飙升，城市住宅价格从市中心向郊区形成了一个由高到低的价格梯次，在价格分选规律的作用下，社区逐渐向圈层化发展，如上海流行的“内环以内说外语，内环外环之间说国语，外环以外说上海话”这句话，正是这种圈层化发展的真实写照。实际上，社区的圈层化，只是社区阶层化发展的特殊形式，它是社区阶层化在城市空间分布上的极端反映。这种社区圈层化在国外城市发展过程中也普遍存在，如吉登斯的同心圆学说以及马勒的美国郊区社区结构说，基本上都可以看到社区圈层化的发展特征。但是，和国外相比，我国城市社区圈层化有其独特的一面，我们的高收入阶层社区多集中在城市中心区域，从城市中心向郊区社区人群收入呈递减趋势。

从微观上分析，尽管社区出现了阶层化发展的趋势，但社区人群的异质性却不断被强化，形成所谓的“同层不同质”的社区特征。在单位制社区内，社区人员在职业构成上具有高度的同质性，社区内部仍然保持原来单位中的等级秩序，即领导与职工的差别，单位领导在社区中的影响十分显著，单位领导同时也是社区的权威。但在阶层化社区内部，由于社区成员主要是通过住宅的价格分选进入社区的，与职业特征、社会声望、教育背景并没有直接关系，不同职业、不同教育背景、不同地域的人群在社区内融为一体，没有绝对权威，单位制社区人群高度同质化的情形正在逐渐向异质化方向发展。

此外，虽然我国城市的社区发展总体上表现为宏观上的阶层化和微观上的异质化，形成了独特的“同层异构”现象，但由于目前仍然处于单位制向社区制发展过渡时期，受社区发展历史、政策等因素影响，不同社区阶层化与异质化发展的水平并不一致，因此社区类型呈现多样化的特征。据王颖对上海社区的考察，上海社区

可以划分为传统老城厢社区、老公房社区、高收入商品房社区、中低收入商品房社区、社会边缘化社区五大类①,实际上还可以加上国际社区这一类型。在这些不同的社区类型中,社区的阶层发展与异质化程度各不相同,一般来说,新兴的商品房社区阶层化与异质性程度比较高,而老城厢社区、老公房社区受历史与政策的影响,阶层化没有充分发育,社区异质化程度也较低。

三、社区的发展趋势与不平衡发展

1. 社区的两极分化

受社会发展过程中两极分化的影响,社区的阶层化也将向深层次发展,出现一些新的特征,具体表现为城市社区间开始出现两极分化的趋势。

社区的阶层化虽然是社会阶层化发展的结果,但是社区阶层化与社会阶层化有很大的差别。对社会分层来说,不同的目标有不同的分层系统,一般来说,社会阶层有财富、地位、社会声望三个分层系统。由于社区是通过住宅价格分选确定社区成员,也即吉登斯所说的根据"市场能力"来确定社区成员的,因此社区阶层化实际上是一种财富分层。社区财富分层的结果,最终随着社区内部的社会分化与社区间的社会流动,将使社区间财富差距进一步拉大,社区间原来由阶层化导致的不平衡被强化,社区间出现两极分化。

在同一阶层社区,由于是财富分层,理论上在同一时段,社区成员拥有的社会财富与社会机会基本相近。但是,社会阶层本身也是流动的,一部分人收入增加、地位上升,一部分人收入降低、地位下降,这种社会阶层流动最终导致了居住地理空间位置的变动,

① 王颖:《上海城市社区实证研究——社区类型、区位结构与发展趋势》,《城市规划汇刊》,2002年第6期。

通过优选与汰选，社会各阶层有向与其相适应档次社区集聚的趋势。由低档次社区向高档次社区流动是一个优选过程，由高档次社区向低档次社区流动则是汰选过程。优选与汰选的结果，使异质性的成员（主要指那些和社区平均财富地位不相称的成员）从社区分离出去，这种社区财富分异的格局将使社区间的贫富差距十分显著，社会资源在社区空间上的配置严重失衡。

从发展的趋势来看，目前社区的阶层化主要集中在新兴社区，社区间的两极分化尚在发展之中，但是随着社会经济的发展，社区间的财富分化也将向深层次发展。无论是阶层分化较低、同质性强的老城厢、老公房社区，还是阶层分化程度高、异质性强的新兴商品房社区，社区成员都将进一步发生分化，社区内部发展还将经过一个财富分异与流动的过程。结果，随着社会的两极分化，社区也会出现两极分化的情形，突出地表现为由弱势群体组成的“社区盆地”的形成。

所谓“社区盆地”是指在社区比较优势的作用下，在社会各阶层向与其相适应档次社区集聚的过程中，低档次社区人群大量集聚，长期处于社会的低谷中，与高档次社区的差距日渐拉大，被周边富人社区包围，成为社会低地即如地理上的盆地一样。在社区盆地内，就业、社会保障等社会需求大量积聚于社区内，社区内缺乏足够的社会资源来解决它。社区盆地让大量的弱势群体在一定区域高度集中，既加大了政府在就业、社会保障、环境治理方面的难度，也使这些群体越来越边缘化，无法分享城市发展带来的所有成果，成为社会不稳定的潜在因素。

2. 区划约束与社区不平衡发展

如果说社区的阶层化以及社区内部的财富分层使社会财富在地理空间上（社区）分布不平衡的话，那么受行政区经济的影响，区划的限制则加剧了社区发展的不平衡。所谓行政区经济，是指“由于行政区划的刚性约束而产生的一种特殊经济现象，它与经济一

体化概念相对应"①。行政区经济以各级行政区划为单元，相互之间形成区域性经济分割，对外具有相当的封闭性。在不同城市行政区内，由于区位、发展历史等因素的影响，不同行政区的财政支付能力有很大的差别。以浦东新区为例，见表9-1，在目前13个建制镇中，各镇可支配财政收入存在巨大的差别，最高的花木镇可支配财政收入有5亿多元，而最少的机场镇只有1亿多元。

表9-1　浦东各镇财政支付能力与社区需求比较

镇名	财政收入(亿元)	可支配财力(亿元)	低保人数	人口(万人)	低保比重
机场	2.509 2	1.066 6	4 087	2.31	17.69%
川沙	5.097 5	1.877 5	6 107	7.4	8.25%
合庆	3.252 8	1.400 0	1 691	1.95	8.67%
唐镇	2.855 0	1.592 1	2 088	1.65	12.65%
曹路	4.586 1	1.590 0	2 295	1.74	13.18%
金桥	8.539 7	2.907 9	1 186	0.64	18.53%
高行	3.700 0	1.344 2	1 541	2.04	7.55%
高桥	4.186 4	1.748 0	814	6.21	1.31%
高东	2.909 7	1.179 1	479	1.33	3.60%
张江	6.939 1	2.733 0	2 551	3.88	6.57%
北蔡	4.994 5	1.982 1	4 478	6.5	6.89%
花木	10.699 3	5.146 9	3 624		
三林	5.346 2	2.632 1	5 427	6.51	8.33%

资料来源：《浦东统计年鉴》(2005年)。

对于郊区社区来说，由于我国郊区社区的管理机制基本上为

① 舒庆，刘君德：《一种奇异的区域经济现象——行政区经济》，《战略与管理》，1994年第5期。

"行政区—社区"格局，在行政区经济占据主导地位的今天，社区公共设施以及管理的投入取决于社区所在行政区的财政支付能力。也就是说，社区所在行政区的经济发展水平与财政支付能力，直接影响政府在社区公共设施、就业扶持以及社会救助等方面的投入。经济发展水平较好的政府对社区建设的投入相对比较多，社区基础设施建设和文化娱乐设施建设比较完善，居委会有财力举办各种群众性的文体活动，丰富群众的文化生活，满足群众多元文化生活的需求。但是在经济发展相对落后的区域，由于政府财政收入相对比较低，因此对社区建设的投入也很有限，社区的基础设施建设和文化设施建设则相对较弱，在社区服务、社区教育、社区职能培训等方面尚不能满足社区人群的需求。

从不同阶层社区与行政区的空间配置来看，富人社区大多占据城市优越的区位，所在行政区大多财政支付能力较强。而以社会下层构建的穷人社区大多位于城市的边缘或边远地带，所在行政区经济发展水平较低。因此，阶层化社区与行政区之间，形成了"弱行政区—穷人阶层社区，强行政区—富人阶层社区"的配置格局。一方面，在富人阶层社区，政府投入较多，公共设施齐全，社区拥有丰富的社会资源；另一方面，在以动拆迁、下岗职工等为主体构建的穷人阶层社区，公共设施老化，受所在政府财力的影响，社区投入明显不足，社区内就业、社会保障的压力集聚于社区内部，社区社会资源严重不足；造成了越是需要公共投入的由社会下层构成的社区投入越少，而由富人阶层构成的社区投入却较多的现象；形成了一部分社区社会资源与财富大量集中，而另一部分社区资源则严重不足的局面。资源配置的失衡，加剧了社区间的不平衡发展，使社区呈现两极分化的趋势。

四、社区平衡与和谐社会发展

有学者指出，由于阶层化社区的阶层同质性高，社会地位较平

等，居民之间不存在单位制社区的等级结构，因此，社区的阶层化发展能促进社区居民高度自治，给城市管理带来机遇，而阶层化社区的居民在生活方式、价值观念、人际关系等方面基本接近，则能减少社区内的冲突，增强社区的凝聚力。此外，阶层化社区还有利于提高社区的服务水平，满足社区居民多样化的需要，等等。①

但是，研究已经证明，由于社区的社会分层属于财富分层，结果使社会财富与社会机会在城市地理空间上的分布极不均衡，在社会两极分化发展的趋势下，社区间也出现了两极分化的趋势，富人阶层与穷人阶层不但在社会阶层上相互隔离，在地理空间上也被相互隔离。这种社区间的不平衡发展的结果，一方面使部分弱势群体组成的社区人群受行政区经济的影响无法分享社会经济发展的全部成果，与主流社会渐行渐远，构成对社会稳定发展的潜在的和现实的威胁；另一方面，富人或者说社会精英阶层由于社区间与阶层间的双重隔离，容易漠视社会底层的基本诉求，从而忽视了个人对社会应该承担的责任。

有一个社会现象十分值得注意，那就是我国的富人阶层很少从事慈善事业，也极少捐助教育事业，而这些活动正是社会财富重新分配的途径之一。所以，随着社区不平衡的进一步加深，不同阶层类型内社区人群容易产生较深的社会隔阂，社区之间、不同社会阶层之间矛盾冲突有加深的趋势，这显然不利于社会的和谐发展。

要推动社区的平衡发展，在社区层面构建和谐社会，本书认为：

首先要打破行政区经济的限制，在全市范围内，或至少在区一级范围内的社区中推行公共财政措施。公共财政是国家为市场经济提供公共服务而提出的政府分配的行为。概括地说，公共财政是以市场失效为前提的，是政府以政权组织的身份，依据政治权力，在全社会进行以市场失效为范围的、以执行国家的管理者职

① 徐晓军：《社区阶层化及其机遇与挑战》，《北京社会科学》，2000 年第 3 期。

能、为市场提供公共服务的需要为目的一种政府分配行为。其分配具有公共性和非营利性两个基本特征，其收支活动主要通过公共预算来体现。①

社区公共财政是指在我国社区建设的过程中，为了弥补现有的社区建设投资主体(即社区所属行政区)不一、投资数额受制于投资主体而造成的社区建设差异显著等缺陷，将社区建设资金投资主体上归上一级政府，由上级政府进行财政预算统筹，合理分配各个社区的建设资金，旨在缩小各个社区建设投资差异，为全民营造相对公平的生存环境，特别是对于社区弱势群体而言，政府要积极给予其人文关怀，体现社会公平。

我们知道，社区是由居住在某一特定区域的共同实现多元目标的人所构成的群体，以居住聚落为主要形态，住宅是构成社区的重要的物质要素。但是，由于住宅具有不可移动的特征，在已经形成的社区中，很难通过改变社区的空间结构来改变社会财富的空间分布，也无法通过市场行为来平衡社区间的巨大差异。所以，对于目前已经形成的社区不平衡发展的基本格局，只有建立公共财政制度，打破行政区的刚性约束，通过政府的有形之手，根据各个社区的发展状况，给予适当的财政支持。对以弱势群体为主的社区，要加大投入，重点扶持，让不同阶层都能够公平地享受城市发展带来的所有成果。社区公共财政虽然并不能从根本上改变社区间发展不平衡的状态，却能够通过财政倾斜政策，缓解社区间发展的巨大差异。

其次，要加强新兴社区的空间规划，在社区空间安排上兼顾到社区社会阶层的多元化，具体就是“住宅小区的阶层化与社区的多元化”，在考虑到不同阶层人群希望集中居住的心理诉求的基础上，让不同社会阶层的人群在一个社区内和谐共处。要避免建设大型的动拆迁基地，以避免社会弱势群体在一定地域内高度集聚，

① 卫珑：《关于公共财政的理论观点综述》，《国有资产研究》，1999 年第 5 期。

防止由此而产生的社区盆地化现象。在已经形成的阶层化社区，除了实行公共财政制度外，也可以对社区空间格局加以调整，尽量打破原来阶层化社区的边界，实现社区社会资源的优化配置。

第十章　郊区农村社区化管理及其生态意义

一、问题的提出

在郊区城市化过程中，农村与农民问题一直是一个值得关注的问题。从本质上讲，城市化是一个农村人口向城市流动和城市生活式样向农村扩散的过程。[①] 对于城市郊区来说，农村城市化的含义与一般意义上所说的城市化又存在很大的差别。在郊区城市化过程中，郊区农村所处地域本身就是未来城市空间扩展的一部分，随着郊区地域形态从农村型向城市型转变，郊区农村并不一定需要通过人口向城市的流动即可实现城市化。郊区农村城市化的发展路径可以描述为，伴随着城市化进程的不断推进与城市边界的扩张，农村聚落社区的外部空间逐渐被压缩，自然村落逐渐减少，直至完全消失，农民随着城市化发展逐渐进入市民序列。

但是，值得注意的是，郊区城市化是一个较长时段的发展过程。在这一过程中，受郊区城市化发展的速度、开发规模以及自身区位等因素的影响，相当一部分郊区农村土地可能在很长时段内不会被征用、开发。因此，尽管在就业形式、社会生活方式以及意识形态等方面，这部分农村人口已经发生了很大变化，但由于其农

---

① 陈映芳：《征地农民的市民化——上海市的调查》，《华东师范大学学报（哲学社会科学版）》，2003 年第 35 卷第 3 期。

民户籍身份的限制，却无法真正融入城市生活，在周边逐渐实现城市化的情况下，成为真正意义上的“城中村”或“都市乡村”。

从政府的角度来看，村、队撤制每年都在进行，拆迁与安置问题一直是政府部门的主要工作，但对那些没有撤制的农村地区如何安排、如何发展，则缺乏长期的发展规划，也明显缺乏投资的热情。投入与关注的不够，使村庄遂成为郊区发展的盲点而被边缘化，在城市化发展过程中，农民越来越与城市化发展相背离，农民被迫固守于城市化的边缘地带，无法分享城市化发展所带来的所有成果。

科学发展观认为，发展的根本宗旨是以人为本，人在发展的过程中应当具有主体的意义，发展的根本目的在于实现人人共享、普遍受益。[①] 因此，我们认为，郊区农民作为城市主体的一部分，应该有权充分分享城市发展所带来的所有成果，必须通过制度设计，打破城乡二元对立的结构，使郊区农村居民在土地没有被征用的情况下，也能享受到市民待遇。

从目前研究的情况看，对郊区农村与农民问题的研究主要集中在征地农民的市民化方面，对没有被征地的农民在城市化过程中所面临的困境明显关注不够。在实践层面，不少城市管理者已经开始意识到这个问题，以深圳、上海等郊区快速城市化的特大城市为代表，开始在这部分农村地区实行社区化管理或称“就地城镇化”的尝试。因此，本书希望从建设生态城市的角度，通过对郊区未来城市形态的分析，从理论上探讨在国际性大都市郊区农村实行社区化管理的可能性与必要性。

二、农村社区化管理的内涵与现代性

1.农村社区化管理的内涵

郊区农村社区化管理是指在大中城市郊区城市化的过程中，

---

① 鲍宗豪，张华金等：《科学发展观论纲》，华东师范大学出版社2004年版。

在大部分农村人口通过征地开发成为城市居民以后，对短期内不可能征地开发的剩余部分农村地区，改变传统的村队管理模式，实行城市社区化管理的过程。在这个过程中，农民不经过征地开发直接获得市民身份，从而进入市民序列，享受市民待遇。农村社区化管理应该至少包含以下几个方面的内容：

第一，农村社区化管理具有一定的时间限定。一般来说，郊区农村社区化管理的推行发生在郊区城市化发展后期，在城市化水平不高的发展初期，大规模实行农村社区化管理既不现实也不可能。一方面，在区域内以农村形态为主的发展初期，人口集聚不够，人为地将农村社区化反而会加大管理成本，尤其是在郊区产业集聚规模不足的情况下，政府无力解决就业与社会保障等问题；另一方面，在城市化没有充分发育的情况下，将大量人口纳入城市管理的范畴，也容易导致假性城市化。

第二，郊区农村社区化管理不改变农村人口的居住地，社区的地域空间格局变化不大，实际上是一个就地城镇化的过程。由于农村社区化管理本身主要针对那些长期以来无法通过征地进入市民序列的农民的一种制度设计，农民与土地的关联极为密切，土地没有被征用，表明其农业经营方式并没有发生根本改变，因此，对于农民来说，尽管户口性质与管理方式发生了变化，但在短期之内，其居住空间的格局变化不是十分明显。

第三，在管理方式上，郊区农村社区化管理是将原来农村实行的村委会管理改变为居委会管理的过程。这是因为，一个行政村就是一个独立的行政与组织单元，所有的农村公共财产、经济文化活动都是通过行政村组织的，基础设施也是按照行政村来配置的。因此，以行政村为单元的改制有利于公共资源的处理与安排。同时，行政村也是一个基层自治组织单元，和城市基层自治组织单元——居委会相对应，“村改居”有利于自治管理的开展。

此外，农村社区化管理是郊区农民市民化进程的一部分，但郊区农村社区化与农民市民化是两个既有联系也有区别的概念。陈

映芳认为，农民市民化有广义与狭义之分。狭义的市民化是指农民、外来民工、移民等获得作为城市居民的身份和权利（市民权，citizenship）的过程，如居留权、选举权、受教育权、社会福利保障等，在中国它首先涉及的是所在地的城市户口，这是可以被认为与国家、政策相关联的市民化过程；而广义的市民化还应包含市民意识的普及以及居民成为城市权力主体的过程。[①] 因此，从广义上讲，农民的市民化不仅仅是户籍身份以及权利的改变过程，同时也是一个社会整合与改造的过程，市民化是郊区农村发展的一种终极目标。与农民市民化不同，虽然农村的社区化管理涉及农民身份改变以及市民权的获得，但农村社区化管理重在社区管理方式的转变，如果说市民化是一个社会发展过程的话，那么农村社区化只是作为市民化的一个环节出现的，它是郊区城市化发展到一定程度的必然结果。农民市民化具有过程性，农村社区化管理具有技术操作性。

需要指出的是，这里所说的农村社区化管理概念，是建立在传统上认为城镇基层的管理方式属于社区管理，而农村基层的管理方式是非社区管理这个论断基础上的。从严格意义上讲，村落本身也是一个社区类型，村落社区与城镇社区是相对的概念，这一点在学界已经基本上达成共识，村落社区的管理也是一种社区管理形式。因此，本书只是按照传统习惯，即认为社区管理形式只存在于城镇地区，农村地区的基层管理一般不看做社区管理，将由农村村委会管理形式改变为居委会管理形式的过程就称为农村社区化管理过程，但并不否认村落社区的存在。

2. 农村社区化管理的现代性

从表面上看，农村社区化管理主要是将原来的农村基层自治组织单元——行政村，转变为城市基层自治组织单元——居委会，

---

① 陈映芳：《征地农民的市民化——上海市的调查》，《华东师范大学学报（哲学社会科学版）》，2003 年第 3 期。

原来的村委会干部变成了居委会干部，社区居住人群则基本没有变化。但是，农村社区化管理绝不是简单地“村改居”换块牌子，农村社区化管理除了让农民变市民，使农民在教育、就业、社会保障等方面发生了根本性变化以外，社区的边界与社区内部的社会结构也发生了很大改变，传统村落社区由封闭走向开放，其本身被赋予了许多现代性特征。

首先，随着农村社区化管理的推进，传统农村社区的边界因为管理方式与组织方式的改变被打破，按照施坚雅的观点：“农民的实际社会区域的边界不是由他所住村庄的狭窄的范围决定，而是由他的基层市场区域的边界决定。”[①]他将一个基层集市所及的整个地区看做小农社会生活的圈子，在这个圈子里，媒婆、宗族组织、宗教团体、秘密社会活跃于其间，施坚雅将之看做是乡村社会生活的共同体，也即农村社区。施坚雅认为这样一个典型的以基层集市为中心的圈子，是一个约有 18 个村和1 500家农户的区域。[②]所以，传统村落社区的边界和行政边界（行政村的范围）并不一致，传统村落社区的范围一般要比行政村大得多。

农村社区化管理以后，村委会改为居委会，城市基层的社会组织活动都是通过居委会展开的，《中华人民共和国居民委员会组织法》规定：居民委员会是自我管理、自我教育、自我服务的群众自治性组织，因此，将居委会看做基层社区单元更加接近社区的本质。从社区概念上看，美国社会学家戴伦·波谱诺从社会交往的角度，认为社区是指一个地理区域围绕着日常交往组织起来的一群人。道特森则更加强调社区认同与归属感，他把社区定义为由具有认同感和归属感的人组成的社会组织的空间地域单元。[③] 国

①② 施坚雅：《中国农村的市场和社会结构》，史建云、徐秀丽译，中国社会科学出版社 1998 年版，第 41、45 页。

③ Dotson，F. Community，in Encyclopedic Dictionary of Sociology，Guishkin Publishing Group，1986.

内的学者中，费孝通认为社区是若干社会群体或社会组织聚集在某一地域里形成的一个在生活上相互关联的大集体。郑杭生认为社区是进行一定社会活动、具有相互关系和共同文化维系力的人类生活群体及其活动区域。①

尽管学者们关于社区描述的方式与关注的重点不同，但在社区的属性方面有几点认识却是共同的，即社区是一个具有一定数量和质量人口的地域性实体，是以居住聚落为主要形态、以有形生活设施为物质载体、以居民自治为主要组织方式的生活空间，是具有经济、政治、文化、社会整合与协调多重功能的社会组织空间，是人们参与社会生活的基本场所。同时，社区是发展变化的，是一定历史时期社会生活的缩影。从这个意义上说，社区尽管可以划分为不同的层次，社区的范围也可以有大小不同，但是社区的范围不可能是无限扩大的，过去有人把街道作为社区单元，与社区的内涵与实质相去很远。因此，民政部明确规定将居委会作为基层社区单元。由于农村社区化以后，一般都是将行政村改为居委会，但行政村与传统农村社区边界的不一致，导致了以行政村为基础形成的居委会与传统农村社区边界也不一致，或者说，农村社区化打破了传统农村社区的边界。

其次，农村社区化管理也使传统农村社区的社会结构发生了很大的变化。一般来说，传统农村社区内农村居民的社会交往多局限于社区内部空间，即熟人、半熟人社会。和现代城市社区相比，传统农村社区具有内部比较开放而外部比较封闭的特征，从而产生社会交往中的特有的地域凝固，难以形成更为广阔的流动空间。② 但是，农村实行社区化管理以后，随着城市化发展与产业结构的调整，传统农业经营方式与经营业态发生了根本变化，农民的

---

① 郑杭生：《社会学概论新编》，中国人民大学出版社 1987 年版。

② 林拓：《城市社会空间的转变与农民市民化》，《华东师范大学学报（哲学社会科学版）》，2004 年第 3 期。

社会空间流动从地域凝固向地域开放悄然转变,并集中体现在活动空间和居住空间的变化上。

在传统农村社区,受城市化发展的影响,一部分农村社区居民进入城市或乡镇企业工作,但由于户籍制度的限制,却无法真正融入城市社会,其居住空间没有发生改变,仍然作为农村社区的成员而存在。对于外面的人来说,由于受到土地以及村集体公有财产等因素的限制,外面的人也很难进入农村社区,农村社区主要由血缘与地缘关系构成了农村社区社会结构的主体。农村社区化管理以后,首先户籍上的障碍被消除,农民变成了市民使得他们进入城市成为可能,其次,在生产方式发生了转变以后,土地对外来人口的限制也不复存在。因此,一方面,自身人口向外流动,另一方面,外来人口通过房屋买卖进入原来的村落社区,地域凝固转变为地域开放,农村社区的宗族与地缘关系逐渐稀释,社区结构发生了根本性变化。

三、农村社区化管理的现实基础与制度需求

1. 城市化背景下传统村落社区的变迁

在城市化发展的过程中,传统的农村社区在外部力量的冲击下,实际上也在发生深刻的变化,郊区农民无论是就业形式、生活方式还是文化娱乐、思想意识,基本上具有城市社区居民的特征,除了农民身份以及由此产生的非市民待遇,郊区农村农民的社会生活和城市社区居民的分野已经不大。在郊区快速城市化发展的影响下,传统农村社区处于快速变迁的过程中。

首先,随着产业结构的调整,郊区农村传统的经营方式与就业方式发生了很大的变化。以浦东新区解放村为例,解放村位于高行镇津行路和行南路交汇处两侧,与外高桥保税区毗邻,村域面积2.2平方公里,村民1 183户,村民小组共 12 个,耕地1 700亩。从1996 年开始,解放村在浦东新区农村率先实行了农业适度规模经

营，把大批农村劳动力从土地上解放出来，发展工业生产。2004年底，全村有企业25家，真正从事农业生产的农村人口已经很少，那些为数极少的仍以农业经营为主的农民，也基本上改变了传统的经营方式，转而发展观光农业与生态农业。从1999年开始，该村分三年种植了近千亩经济生态林，粮食生产已经退到次要地位，为此，村全年无偿为全村村民提供口粮70多万斤。

从产值上来看，解放村2002年三产首次突破亿元大关，达13 787万元，利润796万元；2003年进一步增长，三产总值达19 449万元，利润1 578万元。该村的固定资产规模也在上升，到2003年，固定资产8 500多万元（见表10-1）。我们没有详细的资料来分析三产中不同产业所占的比重，但可以肯定的是，农业所占的比重要比传统农村地区低得多。调查发现，随着产业结构的调整，解放村的就业形式已经发生了巨大的变化，大部分村民成为村办企业的职工，还有一些在中心城区或周边地区工作，几乎很少有人从事单纯的粮食生产。

表10-1　解放村经济发展状况一览

年份	村办企业（家）	产值（万元）	利润（万元）	上缴利税（万元）	固定资产（万元）	人均收入（元/年）
1998	16					5 603
1999	16					4 307
2000	17	9 830	466	345	3 051	4 546
2001	22	9 831	594	390	4 248	4 493
2002	25	13 787	796	557	5 413	6 145
2003	25	19 449	1 578	898	8 511	

资料来源：浦东新区高行镇解放村展示厅。

这种产业结构的转变以及农民生产与就业方式的改变不只是

发生在村办企业较多、经济发展较好的解放村，即使是经济条件相对较差的农村地区，大多数农民也已经不以农业生产为主业。在浦东新区，真正意义上的农民已经不多见，农民只是户籍意义上的称呼，农民收入的来源主要依靠打工收入、房屋出租以及社会保障（农保）。实际上，如果从人均拥有土地的情况来看，不少农村拥有的土地已不足以养活东村村民，如一些村庄土地部分被征用，但尚达不到低于0.2亩每人的水平，这个标准是村改居的基本条件之一。村民必须通过其他途径获取收入，这是一种被动改变生产与就业方式的状况。但是，不管属于哪种情况，在城市化的冲击下，农村的社会生活都在剧烈的变迁中。

其次，与生产与就业方式的变化相对应，郊区农民的生活方式、娱乐方式也发生了很大的变化。在浦东新区很多村委会所在地，都配备有电脑室、健身房、老年活动中心、村民学校等社区公共设施，从硬件上基本与城镇居委会是一样的。由于行政村不但是行政实体也是经济实体，这是一般城镇居委会无法相比的（居委会不是经济实体），因此在一些经济实力强大的村，公共设施的配置要比一些居委会要好得多。同时，过去一般在城市社区才有的社区自治组织在农村地区也得到发育，以机场镇共和村为例，该村群众自治性质的组织有残疾人协会、青少年事务管理工作站、村委残疾人协会、计划生育协会等。

因此，郊区农村在城市化大潮的作用下，尽管这里仍然是概念意义上的农村，但是，其内部的产业结构、经营业态、就业方式以及生活方式、思想意识都发生了快速变迁，传统农村社区的内部结构也发生了很大变化。这种外来因素与村落内生动力的相互作用，使郊区农村已经逐渐具有了城市社区的某些特征，传统农村社区的巨大变迁，客观上为农村社区化管理提供了现实基础。

2. 农村社区化管理的制度需求

从管理的角度来看，郊区农村社区化管理是和中心城区基层管理体制保持协调一致的需要，因此，农村社区化管理也是城市化

发展到一定阶段的必然结果。郊区的城市化是一个农民转市民渐次发展的过程，在这个过程中，随着城市空间的不断扩张与农村聚落空间的不断萎缩，郊区社区的管理模式也发生了相应的变化，由单纯的乡村制管理模式逐渐完成向街居制管理模式的过渡。

在城市化发展之初，郊区以农业形态为主，主要采取乡村制的管理模式，乡或镇下辖村。随着城镇人口的增加，乡村制管理模式逐渐过渡为以乡村制管理模式为主、街居制管理模式为辅的类型，进一步发展则向以街居制管理模式为主、乡村制管理模式为辅的混合模式演进。以浦东新区为例，浦东新区目前的基层管理主要采用"镇管社区"的形式，传统村落社区与街镇社区并存，并且呈现出村落社区逐渐减少、城市社区逐渐增加的趋势。统计显示，在浦东郊区11个镇中，1993年共有居委会39个，到2003年底，居委会达到146个，10年之间增长了274%。农村村委会则由2003年的254个减少到了230个左右。[①] 所以，浦东各镇下既管辖一定数量的居委会，也管辖一定数量的村委会。这种混合型的社区管理应当属于乡村制向街居制发展的过渡模式，随着郊区的完全城市化，这种模式最终必然要被街居制取代。

从行政管理的角度来看，我国城市的中心城区主要实行的是街居制，是一种"非行政区—社区"管理模式。这种模式由于弱化了政府在社区管理中的作用，有利于社区自治的发展，也符合未来社区的发展趋势。而郊区属于"行政区—社区"管理模式，即通常所说的"镇管社区"，在镇下既有乡村制也有街居制，这种模式将社区置于行政区的直接控制之下，与街居制相比，不利于社区自治的深入发展，具有明显的过渡性特征，最终必然要被街居制取代。

此外，中心城区的管理模式与郊区存在巨大的差异，两者的不协调给管理带来许多不便。因此，从统一社区管理模式、降低管理

---

① 浦东新区农村发展局社会管理处：《浦东郊区社会管理数据汇总》（内部资料），2003年。

成本的角度出发，在郊区基本实现城市化的情况下，将部分实行乡村制的农村地区就地城镇化，实行社区化管理，既是郊区城市化发展的必然结果，也是城乡一体化发展的一种制度需求。只有这样，郊区社区管理模式才能最终实现由“行政区—社区”管理向“非行政区—社区”管理的转变。

四、郊区农村社区化管理与生态城市建设

1. 生态城市思想的兴起

城市生态思想经历了由生态自发到生态失落，再由生态自发到生态自觉的发展过程。工业革命以前，城市规模较小，发展缓慢，人类活动对生态环境的影响不大，城市往往自发演变、有机生长，与自然处于协调状态，人们在城市选址、布局等方面考虑生态、环境等因素，体现了自发的生态意识。工业文明引起近代城市本质的根本变化，随着生产力的进步，人类控制自然的欲望日益强烈，生态意识逐渐失落。工业革命加快了城市化进程，城市人口集中、数量增加、规模扩大、污染加重，城市环境质量下降，生态平衡遭到破坏。人口拥挤、环境污染、资源枯竭、社会异化等问题日益严重，人类的生存与发展面临巨大挑战。城市问题的严重性唤起了人们的生态意识，人们开始审视自己的行为，反思人与自然的关系，探寻人与环境、城市与生态之间的和谐发展。20 世纪 60 年代，城市发展的价值观发生了重大转变，评价城市的标准由“技术、工业和现代建筑”演变为“文化、绿野和传统建筑”，在城市规划建设中强调人与自然的协调，重视生态环境的保护，城市生态思想成为世界性的潮流。

城市生态化也是可持续发展思想在城市建设中的体现，可持续发展是城市生态化的根本内涵。可持续发展是在不危及后代人满足其需要的能力的前提下，满足人们现实需要的一种发展模式。可持续发展肯定自然与人类的共同利益，强调尊重和保护生态环

境，倡导人类在促进生物圈的稳定和繁荣的基础上改造和利用自然，谋求人口社会经济环境与资源的协调发展。

2. 郊区农村社区化管理的生态意义

和西方发达国家一样，在城市化发展过程中，随着城市人口的增加与规模的扩大，我国城市生态恶化问题日益显现，生态城市的理念越来越受到城市建设者与管理者的重视。由于城市建筑具有不可变动性，中心城区人口密度较大，高层建筑过渡集中、交通拥挤以及由此引起的环境与城市生态问题，在短时间内很难从根本上实现转变，因此，对于郊区即将城市化的地区来说，生态化发展已经成为郊区城市化的重要内涵。

城市生态化是指以人与环境的协调为根本价值取向，以生态文明为标志，调控人口再生产过程，推动绿色生产、生活和消费，发展生态工业和生态农业，建立人工生态系统与自然生态系统相融合的复合型城市生态体系。城市生态化发展模式是可持续发展模式，它包括自然生态化、社会生态化、经济生态化等内容，自然生态化是基础，经济生态化是条件，社会生态化是目的。①

农村社区化管理的根本目的是为了解决部分郊区农民的市民待遇问题，但客观上却对郊区未来的城市空间形态产生重大影响，郊区农村社区化管理保留了农村的原生态，使未来郊区城市形态既有高效能和高度活跃的城市生活，又可兼有环境清净、美丽如画的乡村美景，这种现代的田园都市体现了人与自然的亲近与和谐。而生态农业、观光农业的发展也丰富了城市经济生态化的生态内容。从社会关系来看，农村社区化管理在很长一段时间内将保留传统村落社区的由地缘、血缘构成的社会关系网络，那种传统村落社区中人与人之间的密切关系，消融了现代城市社区内社区人群之间的隔膜，在一定程度上也将改变城镇社区的社会生态。

---

① 马交国，杨永春：《生态城市理论研究综述》，《兰州大学学报（哲学社会科学版）》，2004 年第 5 期。

农村社区化管理也和新城市主义有关生态城市的理念相契合。新城市主义是20世纪90年代在美国最先出现的一种促进邻里与地区健康发展、提高生活质量的运动。在空间形态上，新城市主义是针对第二次世界大战以后，美国人为了拥有私密性、机动性、安全性而将私有住宅大规模郊迁，造成城市空间形态蔓延式发展的问题。在社会关系上，新城市主义针对居民点布局过于分散，造成邻里观念淡薄的问题，强调与重视社区发展的易交流性。新城市主义在社区规划方面强调可持续性、可拓展性、人文关怀、文化传承、易交流性、人与建筑的融合和社区个性，也强调社区的生态优化。①

新城市主义认为在危机四伏的生态困境中，人类谋求与大自然的和谐发展变成了首要问题，生态优化设计非常重要，因而，保护、优化与改善环境应该成为城市建设的首要原则。农村社区化并不是新城市主义反对的蔓延式发展，它是在郊区人口逐步向城镇集中的基础上，在部分农村地区保持村落社区的原生态，类似于新城市主义者麦克伯恩所倡导的都市小村（metropolitan purlieus），是一种郊区社区的生态化设计。

① 靳润成，张俊芳，刘君德：《新城市主义社区规划设计的几大原则》，《经济地理》，2004年第3期。

第五部分

专题研究：浦东篇



第十一章　浦东郊区城镇社区发展建设及相关问题研究

目前，浦东城镇社区建设更多关注的是农村城镇化、农民进镇的引导、基础设施的改善以及城镇社区的空间规划等一系列相关的政策设计和推进措施，这些努力大多是在郊区城镇化发展的理念框架中展开的。不可否认，推动浦东郊区农村的城镇化是浦东实现跨越式发展的重要途径，也是浦东小城镇建设的首要的历史使命。由于浦东兼跨上海中心城区、边缘区和外围区三大圈层，是上海建设国际经济、金融、贸易、航运中心的重要载体，其中五分之四面积规模的小城镇建设，必然与上海这一国际性大都市的城市规划布局、产业结构调整、都市文化扩散、技术人才转移、就业格局变动等诸多方面的发展直接相关。因此，积极呼应上海大都市的发展走向与演进趋势，必然成为浦东城镇社区建设的又一重要使命。本章试图从浦东乃至上海发展进程与走向的高度，进一步对浦东城镇社区建设的战略地位进行再思考。

一、双重进程中的浦东城镇社区建设

1. 浦东农村城镇化的特殊规律

相对而言，浦东农村城镇化是在大规模开发开放的背景下展开的，具有鲜明的地域特征，主要表现在以下几点：

第一，超常规的城镇化发展速度。浦东农村地区在很大程度

上超越了常规的农村城镇化的发展速度和发展方式。村委会建制的变化从一个重要的侧面说明了这一点。在1993—2000年短短的七年时间里,浦东新区村民委员会的数量不断减少,由337个减少到了298个,而居民委员会的数量却较快地上升,由325个猛增到471个,增加了45%。在同一时段内我国平均增幅仅为20%,这和我国其他地区自然发展的农村城镇化具有相当程度的不同。

第二,开发区建设推进成片农村城镇化。开发区建设是浦东与其他地区农村城镇化区别的主要动因之一。大片的农业用地、农村工业用地和农民宅地的征占,导致了区域内农村人口的搬迁和职业的转变。动迁的农村人口相对集中地迁入了政府统一规划设计的住宅小区或公寓内,有利于"人气"的积聚,形成人口的规模效应。动迁人口的职业也出现新的分化,其中不少人员转而从事非农业或园区的配套服务业。

第三,大市政工程建设带动农村城镇化。大市政工程的带头作用是浦东农村城镇化的又一大动因。商业、房产、服务业在一些人口密集、交通便利、区位优势明显的地区相对集中,进一步推动了浦东农村城镇化的进程,如地铁二号线沿线兴起的大购物中心、超市、房产等。实际上,浦东小城镇的发展不仅在前十年的开发开放中形成自身鲜明的特色,更由于上海大都市中心城区郊区化的强劲作用而产生独特的走向,在未来的发展中,这一趋势将更加明显。

2. 上海中心城区郊区化及其对浦东的影响

前面已经分析,中心城区的郊区化必然伴随着人口、产业的外迁,以疏导中心城区的人口与交通压力。据相关研究,自1982年起,上海就已经进入了城市郊区化的发展阶段。随着上海旧城改造的逐步加快,市中心区的人口、住宅、产业已大量外迁至郊区,促进了郊区向城市的转变与发展,中心城区的城市形态和格局也有了较大的改变,在此,我们从产业布局调整和人口地域发展两方面来分析上海中心城区郊区化对浦东的影响。

(1) 从产业布局调整来看

长期以来，上海的产业结构布局非常不合理。据相关研究的数据统计，1987 年市区 375 平方公里的范围内，有5 900家工厂，工业生产点超过15 000个。在南至复兴路、北至北京路、东起外滩、西到乌鲁木齐路的 10 平方公里的全市最繁华的市中心区内竟然集中了2 500多家工厂。它们大部分与居民住房、学校、商店等犬牙交错地混杂在一起，整个城市像一个“夹花”大饼，四处蔓延。这种产业布局造成上海极其严重的城市病，诸如交通的极度紧张、人口的高度密集、环境的严重污染、基础设施的极其短缺等，对城市生产、生活造成严重影响。

近年来上海产业大调整，促成产业布局的显著变化，其基本态势是：市区部分大幅度地“退二进三”，全市工业布局的重心已转移到郊区，特别是近郊区。仅在 1993—1996 年的短短四年内，市区工业从业人员就减少了 93 万人。在此，我们引用 1993 年和 1999 年上海工业布局的变化数据加以说明，1993 年市区在全市工业从业人员总数比重尚占到将近二分之一，至 1999 年已不足三分之一，在工业总产值中所占比重更降至不足四分之一，而且越往城市的中心部分，工业的绝对或相对下降就越明显。

随着产业上的“退二进三”，市区功能大幅度向第三产业倾斜，据统计，1993—1999 年间，中心市区的总建筑面积中，工厂和仓库比例由 21.8%降至 15.0%，而办公楼、商业、旅馆用房所占比例由 12.7%迅速上升至 22.3%；外资金融机构由 70 家增至 150 家。目前中心市区第三产业和第二产业的比例已达 9∶1，边缘市区也接近 4∶1。

在进行上述产业布局调整的同时，上海在郊区部分进行了大规模的“1＋3＋9”的工业区建设，其中“1”是指浦东新区，浦东新区同时也是上海四个近郊区之一。浦东开发的最初 10 年里，大量浦西老城区的工商企业尤其是集聚在内环线以内的大量工厂迁入浦东，同时伴随着大约 70 万人口也迁入了浦东，浦东原有建成区的

规模不断扩大，辐射能力不断加强，可以说上海中心城区产业布局的调整对浦东城镇建设的影响是相当显著的。

首先，大量工厂、企业在浦东落户，带来了人口的集聚。一方面，蓬勃发展的工业提供了众多的就业机会，吸引了浦东农村地区的多余劳动力或从事非农劳动的劳动者；另一方面，浦东环境优美，生活服务设施相对完备，加之迁入工厂及市中心区人口对住房的需求，使新兴的工业区周边成为新一轮的房地产开发热点。

其次，产业集聚推动了浦东城镇建设，也促进了城市文化的传播。由于新区建成区的飞速发展、现代交通网络的建成和现代通讯方式的流行，使浦东农村和市区的空间距离与时间距离都大大缩短，加强了浦东农村或小城镇与市区的交流。同时，随着产业的迁入，不少市区人口、高校毕业生、外来高素质人口进入浦东工作和生活，农民进镇就业，这些都使得城乡人口的接触和交流增加，而城市文化扩散的加强也使得农村及小城镇人口的生活习惯、思想观念等都不同程度地受到城市文化的熏陶和影响，为浦东进一步的城镇化提供了另一股推力。

再次，工业郊区化加速了工业园区的发展，促进浦东新区招商引资。浦东原有工业区对市区工业的成功吸纳和良好运作，加速了浦东新区工业园区的建成和发展，并形成了一定的示范和窗口作用，不但有利于原有乡镇企业或乡村工业向城镇工业园区集中，更有利于创造良好的投资环境吸纳外来投资，推动城镇化的进程。

(2) 从人口地域发展来看

人口是进行城市研究的一个永恒的主题，人口的地域发展和变迁直观地反映出城市的发展状况和城市产业的构成及分布状况。20 世纪 80 年代，上海中心城区进入城市郊区化发展阶段，人口、产业开始不断外迁，同时上海旧城区也开始进行改造，以期能带来新的大发展。随着上海旧城改造的逐步加快，人口向郊区迁移的数量逐年增加、趋势日益明显(据 1993 年统计数据，1980 年以来为了缓解中心城区的住房压力、疏解过密人口，在市区外围兴

建了大量住宅小区,10年来共有83万户市民乔迁,虽然每年仍有大量人口不断涌入市区,但中心市区仍然出现了人口下降的趋势)。

伴随着20世纪90年代浦东新区的大力开发,外滩浦东新区兼有上海中心城区的特殊区位条件,浦东新区自然成了中心城区外迁人口的一大主要接受地。据《2001年浦东新区统计年鉴》数据显示,1990年新区总人口133.94万人,2000年已经增加到164.87万人,这还是户籍人口,大量常年居住、工作在浦东的常住人口并不包括在其中。据《第五次人口普查上海市浦东新区主要数据公报》,浦东常住人口240.23万人,比1990年的133.94万人增加了101.39万人,增加了82.42%,年均增加11.04万人。

大量人口涌入浦东,虽然这些人口并非直接来自市区,但我们可以认为其中大多数人口是由于上海中心市区郊区化引起的变相人口转移与疏解,对浦东新区城镇化的发展起着巨大的推动作用。大量人口快速迁入浦东生活或工作,无疑使浦东新区城市发展的人气高涨,对住房、就业岗位、卫生、环境、基础设施建设都有了更高的要求,同时也创造了更好的发展机遇。

首先,上海中心城区人口向郊区外迁对浦东城镇发展产生了较大的影响。主要表现在三个方面:一是职工随工厂或企业一同外迁的就业外迁;二是城市中的高收入者为了寻求更好的生活居住环境向郊区迁移;三是伴随市区旧城改造的居民动迁。虽然具体的统计数据难以获得,但是我们可以粗略地分析这三个群体对浦东城镇的影响。

一般来说,随工厂外迁或企业外迁的人群多从事第二产业劳动,这部分人收入水平不高,在浦东定居的人数相对较少。而由市中心城区向浦东通勤的人口较多,这部分人的绝对数量在这三个群体中是最大的,这从一定程度上促进了当地第三产业的发展,对城镇基础设施、住宅等也有一定的影响。而中高层收入者向浦东的迁移主要从高档住宅和高消费服务场所等方面刺激了浦东城镇

发展，这类人群的增多有利于城镇居住、建筑及服务品位的提升，同时营造了一定数量的就业机会。动迁居民则主要是受政府行为的影响，将这部分人相对集中地安置在城镇上的居住区，可以使当地城镇在短期内实现人气的集聚、商品和服务需求量的快速提升，加快城镇化的发展进程。

其次，郊区化引起的外来人口进入浦东就业对浦东城镇发展的影响十分显著。这种性质的人口进入，可以视为是郊区化现象引起的变相的人口转移，也就是说本来应该进入市中心区的人口随郊区化的浪潮转移进入郊区。我们主要分析两类人口：一是高等院校毕业生及在浦东就业的外来高学历者；二是外来打工者。目前浦东每年都有不少的高校毕业生以及外来高学历者在浦东就业，这部分人口普遍年龄较小(20～35 岁)，主要从事金融、管理、软件等行业，对浦东第三产业的发展起到了积极的推动作用；同时，他们整体上收入较高，消费水平也较高，对餐饮、服务、住宅的需求较强烈，因而推动了新区城镇住宅、服务业的发展。另外，浦东近年来外来打工人口增加显著，他们文化素质不高，主要从事建筑、餐饮等较低层次的职业，这类人口在一定意义上促进了浦东的城镇建设和发展，同时也带来一定的社会就业、治安、管理等问题。

再次，人口郊区化引起的人口地区分布对浦东的城镇建设产生了一定影响。由于上海中心城区郊区化通勤现象明显，且公共交通的发展，尤其是轨道交通的发展，使人口郊区化在浦东的地区分布呈现出明显的特色。主要表现为：

第一，近郊区城镇发展快，人口集聚多。比较突出的是三林镇和北蔡镇，如三林镇以每年 50 万平方米的住宅面积扩张，充分体现了人口向近郊集聚对住宅需求增大的发展态势，促进了城镇的发展。

第二，沿交通线尤其是靠近轨道交通线的城镇人口集聚快，城镇建设发展快，如张江镇和三林镇。三林镇能发展成为以房地产业为核心的现代都市型城镇，很大程度上得益于它发达的交通优

势(徐浦大桥、过江隧道、外环线等)。

第三,离市区较远的合庆镇、机场镇、曹路镇等由于交通优势不明显、离市区远等因素,吸引郊区迁移人口少,对城镇发展影响较小。

总体上说,上海郊区化人口的分布主要集中于浦东新区中西部的交通发达、基础设施条件好的城镇。

另外,我们还应该注意到在人口郊区化过程中,迁入人口对浦东城镇社区当地居民的生活意识和观念上的影响,这将是推动城镇化发展进程的一个重要动力。

3. 浦东城镇社区建设双重任务的提出

前文的分析已表明,浦东小城镇的发展是在浦东农村城镇化与中心城区郊区化双重进程中展开的,是两者共同作用的结果。实际上,浦东小城镇发展的这一走向是与上海大都市的发展进程相依相随的。一方面,上海郊区在长期的城乡二元经济分立的基础上,正不断积极地推进城镇化发展战略;另一方面,上海这一特大型城市的郊区化也正在逐步推进,城市的空间布局和结构功能正日渐完善。而浦东作为上海唯一兼跨三大圈层的重要区域,在大规模开发开放的进程中,对于上海大都市发展新趋势的反映最为明显,而浦东小城镇的战略定位正是在上海发展新格局的形成过程中不断趋于明朗,其战略意义也日益凸显。既然浦东小城镇的发展是农村城镇化和城区郊区化双重过程的叠加,那么,浦东小城镇建设的战略任务就不可能是单一的,而是兼具推进、优化两个过程的双重任务,并相应确立新型的发展理念。就农村城镇化来说,其实质是农村要素向城镇要素转化的过程,至少包含三个子过程:一是农村地域向城镇地域转化的过程;二是农业人口及生产方式向城市产业及现代生产方式转化的过程,即农村工业化和农业现代化;三是农民生活方式向市民生活方式转化的过程。在正常情况下,这三个子过程的良性运行既表现为一种互补的联动关系,又表现为一种递进的因果关系。前文的研究表明,大规模的开发

开放致使浦东农村的城镇化超常规运行，三个子过程之间显现出局部途径的倾向（如非农化），甚至出现相当程度的错位现象。而这种错位在农村地区现行经济体制和行政体制相对滞后的约束中难以形成新的动态平衡。

不仅如此，中心城区的郊区化对城镇社区建设的作用正不断加强。就中心城区郊区化来说，其实质内容并不仅仅意味着某种卫星城镇的建立，而是城市要素向农村地域的扩散与传播。与西方发达国家的郊区化相比，以上海为代表的我国大城市郊区化进程其实是逆向运行的。西方发达国家的郊区化为人口郊区化—商业郊区化—制造业郊区化，而我国的大城市郊区化却是在城市功能外迁中与之相反的趋势，这一趋势使上海城市郊区化更为复杂。浦东小城镇建设，在农村城镇化诸要素尚难以形成协调互动的情况下，又出现了城市资源紧张、人口众多等多种要素的影响，无疑加大了浦东城镇建设的艰巨性。就此而言，探索错综复杂的乡村内部及城乡之间资源要素动态的优化配置，从而达到城乡一体化共享的物质与精神文明，是浦东小城镇建设的双重任务的实质，也将是浦东小城镇建设长期而艰巨的历史使命。

二、大城市郊区化的国际经验与趋势

1. 国外城市郊区化及其过程

现代郊区化起源于 19 世纪中叶的欧洲，其后，郊区化浪潮席卷美国并且更加突出，郊区化成为当今美国现代社会的重要特征。20 世纪 70 年代以来，日本也相继进入了郊区化阶段。自改革开放以来，中国城市经济活跃，像北京、上海、沈阳等大城市人民生活水平有了明显的提高，郊区经济也获得发展，郊区化问题开始出现。可见，现代郊区化是随着经济不断发展和城市化水平不断提高而出现的发达国家和发展中国家共有的必然现象，是每个国家或地区在城市化进程中不以人的意志为转移的必经阶段。

根据西方发达国家的大城市郊区化扩散过程，一般将城市郊区化分为由城市中心推向郊区的三次浪潮：第一次浪潮是人口的外迁；第二次浪潮是工业的外迁；第三次浪潮是零售业的外迁。近年来，办公业也在一些主要城市的郊外得到了强有力的发展，形成了城市郊区化的第四次浪潮。

就世界大城市郊区化发展的一般进程而言，是按照以上顺序逐步推进的，但由于每个国家的国情不同而表现出来的城市郊区化也有差异。这里重点探讨具有典型代表的美国郊区化。美国是世界上郊区化最明显的国家，郊区化过程可分为如下四个阶段：

第一，萌芽阶段。19 世纪后期，由于受霍华德田园城市思想的影响，郊区出现了集城市与乡村优点于一体而成为富人对较高城市生活质量追求、布局在通勤铁路上的“卧城”或称“乡村别墅区”。

第二，形成阶段。从 20 世纪 20 年代初至 50 年代，由于小汽车的大量使用及铁路和公路的发展，城市内大量中产阶级开始涌向新的郊外开发区居住，但人们的工作、购物和娱乐活动均在市中心区。由于公路的修建，城市空间形态开始呈现出沿主要交通干道向外延伸成星状的趋势。

第三，发展阶段。该阶段以住宅郊区化和产业郊区化为主要内容。其原因是，二战以后退役军人及年轻家庭对住宅的需求增大，由于市区地价较高和面积较小，所以民间开发公司在郊区大规模地建设了住宅。另外，由于美国政府住宅政策和基金的补偿与鼓励，使许多中产阶级甚至蓝领家庭都能够以比较便宜的价格购买郊区住宅，郊区化得到了普遍发展。随着住宅的郊区化，许多城市开始了产业郊区化：首先是工厂、仓库外迁形成产业园区，接着是商业、娱乐设施郊区化。

第四，成熟阶段。进入 20 世纪 80 年代以后，由于郊区的城镇不断增加和完善，郊区化景观更加明显，郊区的自立程度也越来越大。郊区已不是城市边缘扩展的松散状态，而是由单一的居住功

能变成具有多种城市功能的就业中心。

2. 国外郊区化的基本经验

第一，郊区化是城市发展规律与客观趋势。城市作为区域的经济中心，在形成的初期具有极强的吸引外围地区劳动力、资本、技术、资源等生产要素向中心集聚的“极化效应”，但这种集聚效应是有限度的，当达到某一程度时，这种向中心城区集聚的活动就会带来集聚不经济现象，如中心城区环境恶化、地价上涨、基础设施老化缺乏、社会犯罪率上升等。在集聚不经济作用的积累和推动下，城市增长由原来的以聚集力为主导的极化效应阶段开始转向以扩散力为主导的扩散效应阶段，导致居住和工业用地到城市外围寻找发展空间，出现了城市空间形态的分散化发展。而西方国家的郊区化正是在城市经济高度发达、集聚不经济的现象突出的背景下发生的城市离心分散现象。浦东新区作为上海市的近郊区，其城镇体系在今后的发展中，面临着如何分散、接受中心区的部分功能的重要任务，同时也是城镇发展的一次机遇。

第二，郊区化是城市凝聚力散失的内部因素与技术进步、政府政策引导等外部因素综合作用的结果。二战以后，西方国家的经济建设重心由乡村转向城市，并在半个世纪内完成了城市化。城市发展的结果使社会变迁过速，进而导致社会经济失控，城市问题层出不穷，如人口激增、城市住房已经无法满足需求，住宅特别拥挤；工厂和汽车排放的废气使中心城区的环境污染日趋严重，交通拥挤、税收高、地价昂贵，使经济效益减弱以及道德沦丧、犯罪猖獗等。除了上述城市凝聚力消失的内部因素外，技术进步和交通运输条件的改善以及政府的政策引导是促进郊区化的外部因素，这一点在美国郊区过程中表现得最为突出。19 世纪末 20 世纪初，技术进步最显著的标志是工厂普遍采用流水作业进行生产，流水作业使机器生产和装配必须在一个巨大的平面上完成，企业就需要宽阔的土地，而城市中心土地空间有限，无法满足新的工厂组织用地要求，再加上地价昂贵，使这些企业自然而然地将目光投向郊

区。小汽车的普及和公路网的建设引起了城市经济活动的连锁反应，工业商业活动向新的运输网络中心转移。另外，电话、电视、电信，尤其是互联网技术的普及使城郊之间的空间距离大大缩短，这也有助于人口分散化倾向的继续发展。

联邦政府的政策是第二次世界大战以后美国郊区化迅速发展的关键性因素。首先，二战后迫于退伍军人和部分年轻人的住房需求，联邦政府开始向军工投资并向住宅方面进行政策倾斜；其次，联邦政府推行大规模援助公路建设政策；再次，地方政府实行向郊区倾斜的税收政策。所有这些内部因素和外部因素汇集在一起，形成了二战以后以美国为代表的西方国家大城市郊区化的浪潮，郊区很快成为周边地区新的增长点。

目前，中国出现的部分大城市的郊区化是在我国实行土地有偿使用制度和旧城改造的情况下，推动人口和工业向外迁移而造成的一种被动的过程和有组织的行为。上海市也出现了人口和工业郊区化的现象，但随着我国城市化的加速发展和经济水平的进一步提高，上海中心区的商业、服务业郊区化必将到来，作为近郊区的浦东城镇正是将来中心城市功能分散的承担地和集聚地。所以，浦东小城镇的建设要充分考虑中心城区功能分散的可能性与现实性，要有前瞻性地进行功能区规划与产业空间预留计划。同时，积极营造良好的投资环境和居住环境，来加速中心城区居住、就业、服务和办公业的郊区化，这是浦东新区城镇社区建设得以持续、快速发展的道路选择。

第三，商业、服务设施、就业和居住郊区化的基本同步。国外大城市的郊区化是沿着人口居住郊区化、工业郊区化、商业郊区化与办公信息业的郊区化的过程发展。但最大的特点是在郊区化的进程中，在人口居住郊区化的同时，商业、服务设施同时跟进，给郊区配有相应的购物中心、电影院、旅馆等服务设施，形成集居住、购物、娱乐为一体的新型郊区城镇，具有很强的独立性。浦东新区城镇社区应该在现有基础上高标准建设配套公共基础设施和生活服

务设施(商店、旅馆、体育中心、文化娱乐等),引进高技术产业,促进现有的居住单一功能向兼有居住、购物、娱乐、就业、旅游为一体的综合功能转化,成为吸引人口和产业的新型区域中心城镇。

第四,边缘城市的出现和多核城市空间结构的形成。西方国家郊区化的主要趋势是在中心区的扩散中又有相对集聚。郊区通过城市扩散而实现郊区化,但分散过程中的集聚现象在郊区创造了新型的中心城镇,城市的结构由单一中心开始向多中心转变。这些郊区中心城镇的功能开始由最初的专业化分工向综合方向发展,它们不仅是传统的居住中心,而且已经演变为商业中心、就业中心和娱乐中心。西方国家对这些中心有许多称谓,如外围城市、卫星城市、新城市、郊区城市、城市边缘、技术郊区及边缘城市等,而最为引人注目的是边缘城市。边缘城市是靠中心城区的人口郊区化、商业郊区化、就业郊区化过程中的相对集聚而形成的新城类型。

边缘城市具有突出的几个内部结构特点:一是建筑低层、低密度;二是开始形成以第三产业为主体的专业化产业结构;三是人口的多样化。国外的边缘城市及其多核城市空间结构体系对我国特大型城市——上海市的再开发具有借鉴意义。浦东小城镇的建设应在加强与中心城区交通联系的基础上,适时引进高新技术产业和知识型服务产业,实现产业整体水平的高度化,但也应该结合当地实际,逐步形成不同的专业化产业特色,建立合理的资源配置和地域分工格局。不久的将来,浦东部分小城镇也将发展成为类似国外大城市郊区化以后的边缘城市,实现上海市单中心空间结构向多核空间结构的转变。当然,在城镇的建筑方面,要讲求集聚效应,充分合理地利用耕地资源,不宜照抄照搬美国在地多人少的国情下所采用的平面扩张式做法,应提高小高层建筑的比例,发挥有限土地的最大效益。

第五,形成新型的郊区社区文化。国外大城市郊区化兴起以后,一种与城市生活方式不同的郊区生活方式得以形成,并成为中

产阶级的标准生活方式。郊区是上流社会和中产阶级的集散地，人种和阶层都与城区不同。由于经济上、政治上和人种上的同质性，郊区人以平等的身份参加共同的社区生活和社区事务，使郊区人在政治上更倾向于民主。由于同质性特点，逐渐形成一种郊区生活方式和郊区文化。他们重视子女的教育，在郊区选择良好的学校，以把自己在社会的有利地位传给后代；他们注重寻求同等社会地位、同等收入水平、同等生活方式、同等理想和抱负的邻里，他们对生活环境提出更高的要求。无论从社区环境、家庭生活，还是人际关系和个人行为方式而言，郊区都已经形成了与城区明显不同的生活方式和郊区文化。这种文化加速了中产阶级的形成和社区文明程度的提高，有利于城市的形象建设和健康发展。

三、当前浦东城镇社区建设应当关注的问题

1. 关于城镇社区规划的预留空间问题

这里的城镇社区预留空间应具有两层含义：①具体待开发的物质实体空间，即规划期内城镇可利用土地的总体规模；②不同时期城镇建设之间以及同一时期城镇建设各个侧面之间的衔接与配套协调程度，即时序性和侧重点问题。在浦东城镇社区建设过程中，在规划预留空间的处理上应防止走入以下两个误区：

第一，预留空间的规模与城镇发展的现实存在一定程度的脱节。一方面，部分城镇在建设上片面追求空间规模的扩张，或对城镇发展的前景与扩张速度预测过于乐观，导致规划空间过大，相关土地用途的转换受限，土地资源严重浪费；另一方面，对城镇发展的速度、规模预测不足，造成规划空间过小，城镇的拓展空间又会受到严重阻碍。浦东部分城镇即面临着这个问题，据调查，由于工业动迁和市政建设等原因，北蔡镇相当数量的土地被市政府冻结，导致北蔡在 2020 年远景规划中，城镇建设的预留空间不足，给后期的城镇建设带来相当大的阻力和困难。

第二，城镇规划与建设的开发时序不尽合理，相关设施建设缺乏延续性，可衔接性差。在市场经济条件下，政府在城镇建设中的作用相对弱化，导致城镇设施建设时序不尽合理，利润高、开发难度小、不急于开发的地段被抢先开发，而利润低、开发难度大的地段却无人问津，久而久之，造成城镇区位好的未开发地段所剩无几，使得城镇在对"脏、乱、差"地段的改造与拆迁及土地置换方面的难度加大。此外，在城镇建设的各个侧面，也存在许多不协调之处。例如，住宅建设在基准面、层高、间距等方面不够规范，影响到给排水管道等市政工程设施的衔接以及居民日常生活。再有，不同时期的规划不相统一，缺乏连续性，或者规划未能有效实施，导致"今天建、明天拆"、"乱拆乱建"现象的发生，这均为以后的改造增添了不必要的麻烦。

总之，在城镇发展空间的预留方面，不应仅限于对城镇规划面积扩张的理解，还应在科学预测城镇发展速度和规模的基础上，充分挖掘自身潜力，科学论证预留空间的区位，合理选择开发建设的时序，做好各项建设项目之间的协调配套工作，化被动为主动，把预留空间开发的主动权掌握在政府部门手中。

2. 关于城镇社区住宅的品位标准问题

住宅品位是一个综合性概念，它包括住宅的设计风格、功能特色、景观环境质量、文化内涵等要素，是衡量居民高层次生活质量的主要表征。如果说住宅的面积、户型、朝向等因素只是从表面上反映了住宅的外部特征，那么住宅品位则是从深层次上揭示出住宅的内涵，反映了对新的城镇生活方式和居住文化的追求和理念。因此，城镇住宅建设不应停留在仅仅满足于为各阶层居民提供宽敞的居住空间的低水平层面之上，还要体现出一定的特色与品位、风格与情调，进而激发居民对其居住环境的热爱，强化对居住区亲切感和归属感的形成，创造出温馨的居住文化氛围，从而培育居民的定居意识，增强居民的凝聚力，共同为维护自己的美好家园而努力。目前，浦东城镇住宅的品位总体偏低，与未来都市型城镇社区

建设的目标尚有较大差距，这可以从房地产建筑企业的资质级别得到间接反映。在2000年竣工的220.6万平方米的住宅面积中，由一级施工企业建设的只有约19.6万平方米，占当年住宅总建筑面积的比重仅为8.88%。

浦东城镇化进程已经进入了加速时期，为了达到都市型城镇社区的建设目标，与快速城镇化进程相适应，加快住宅建设也就具有相当的必要性和紧迫性。但要防止住宅质量差、低水平的大规模建设现象的出现，要加强房地产的开发与管理，切实处理好建筑质量、建设速度、住宅品位三者之间的关系。在房地产开发管理与住宅品位的提升上，浦东小城镇应注重以下两个问题：

第一，完善城镇住宅配套设施建设，强化管理。浦东小城镇在住宅开发建设过程中发生过“只开发、不配套”的现象。居住小区仅提供了最基本的居住功能，而没有其他配套服务功能，更谈不上住宅品位的提升了，造成居民生活不便，人气不足，极易衰退而沦落为城镇发展的阴影区。改造的责任最终还要落到政府肩上。政府应努力制止开发商的投机行为，在住宅建设初期即对开发商的权利与义务作出严格规定，运用法律手段和市场杠杆强制开发商履行义务。例如，可以让开发商缴纳部分保证金，在项目验收合格后再予以退还；对不按时履行配套设施建设义务的开发商可通过诉讼、吊销执照、扣押其《住宅交付使用许可证》等办法促使其尽快履行责任。总之，要通过行政与市场双重杠杆来保障城镇住宅配套服务设施建设的顺利进行。

第二，建立住宅品位评价标准，择优开发。由于住宅品位具有综合性、抽象性的特点，因此对其进行量化十分困难。但可利用与住宅品位关联性较强的其他侧面指标来间接反映，例如，住宅的价格、户型设计、房型设计、服务对象、居住区位、景观环境、设计理念、配套设施、开发商的资质和业绩等。可采用专家计分的方法从上述各个侧面对社区规划设计方案进行综合评定。政府在招标过程中，必须客观分析各方案的优点和缺陷，公正地评选出最佳方

案，避免过分注重经济效益和眼前利益的短期行为的出现。在住宅设计方案选择的指导思想上还要坚持超前性和弹性标准，在套型、功能、环境与配套设施等方面适当超前，为以后的调整和改造留有余地，争取做到二三十年不落后，四五十年可改造。

3. 关于城镇社区设施的服务功能问题

城镇基础设施与配套服务设施的完善程度及其服务质量很大程度上影响着居民在居所和工作地点上的选择，是人气和产业聚集的重要动力所在。完整的服务功能的发挥不仅仅取决于城镇设施的高标准规划设计与建设方面，也取决于城镇设施的层级是否合理、管理质量与营运水平是否良好、针对性怎样(能否满足各类群体的特殊需求)、可达性如何(是否方便居民使用)等诸多方面。近年来，浦东新区小城镇基础设施与服务配套设施建设的力度进一步加大，新建、改造了一大批项目，城镇形象得到进一步改观。但在许多方面尚未完整有效地发挥出来，问题主要表现在：

第一，集镇设施老化，改造困难。具体表现在：道路等级过差，公交线路偏短，交通工具陈旧；排水系统残缺甚至完全没有铺设，污水四处漫溢；防火设施与文化娱乐设施相对缺乏；电线乱扯，房屋乱建，住宅破旧不堪，危房数量过多，加之人口密度高、拆迁成本大，给日后改造带来相当大的难度。

第二，城镇设施布局混乱，使用不便。如三林镇的学校过分偏重布局于西南方向，与其人口和居住区重心偏北的格局不相吻合，造成就学地点与居住地点过远，上、下学通勤的交通时间大大延长，既增加了高峰时刻城镇交通的压力，也给当地居民子女入学带来诸多不便。

此外，浦东城镇社区在其他各类生活服务设施的供给与布局上，也存在供需空间不平衡的类似问题。服务设施的数量欠缺、布局不尽合理，在相当大的程度上削弱了城镇社区的吸引力与凝聚力，甚至还出现了一定程度的排斥力，部分居民由于服务设施使用不便，被迫变更居住地点。另外，相关服务设施欠缺，针对性差。

服务设施除了具备面向全体居民的常规性功能以外，还需具备一定的特殊性、专业性服务功能，以满足不同阶层及弱势群体（老人、儿童、贫困人口）等的特殊需求。浦东小城镇在服务设施的供给上，对居民各类群体数量的变化和服务需求重点的转移未能及时采取应变措施，相关专业性服务设施配套滞后，突出地反映在老年人服务设施的建设与供给方面。

4. 关于城镇社区的分化整合问题

当前，随着浦东城镇化速度的加快，无论是在社会方面还是在经济、文化、意识形态等方面都在经历一个加速转型期。在这个转型时期，由于受到城市郊区化和农村城市化双重动力的推动，浦东城镇社会结构发生了迅速而明显的分化，表现在人口流动性和异质性（即人类群体的类别）的增强、阶层的分化、新生弱势群体的产生以及不同群体之间利益的调整和观念转变等多个侧面。

另外，不同群体还在财富、声望、权利、教育等方面存在错位现象。例如，城镇歧视性就业政策对农民工人具有排斥性，高校毕业生在财富与收入方面远远低于一些没有多少文化的私营企业主和个体工商户。面对各种不确定的社会风险和不平等现象，容易引发相关弱势群体的不满、焦虑、苦闷、悲观等心理，普遍表现为经济压力和心理负荷过重，成为社会结构的薄弱带。而这正是导致社会不稳定和社会问题大量涌现的根本性原因。

上述各类不稳定因素，集中体现在城镇外来人口的犯罪、居住社区的分化等方面。因此必须尽快建立一种新型的社会整合机制，把社会分化有机地整合起来，以确保社会的发展和稳定。浦东小城镇目前必须着重解决好两个方面的问题：

第一，缓和并进而消除居住区分化现象。美国在解决其居住社区分化问题时采取的做法，对于浦东小城镇具有一定的借鉴意义。美国在其经济转型和城镇化进程中，也同样面临居住区分化和城市犯罪的严峻问题。例如，美国城市社会学家曾经对芝加哥和底特律两座城市在 20 世纪初期大量存在的犯罪现象进行了研

究，结果表明，外来人口的增加、人口和文化异质性的加强、拥挤、贫困、隔离与社会分化等因素是导致城市社区犯罪的主要因素，并进一步影响到居住区的分化与隔离，使得部分社区成为“罪恶的温床”。美国在处理这些问题社区时，采取了“掺沙子”的方式，将低收入住户分散、“溶解”到其他人群居住的社区中去。具体做法为，鼓励私人在开发住房时，也提供一定数量的适合低收入阶层居住的公共住房；或者发放住房券作为补贴，使低收入住户可以自由地到各类租房市场租赁房屋居住。目前，浦东城镇地区的居住区分化迹象虽不明显，但已经初见端倪。

第二，努力扩大并创造平等的就业机会，消除歧视性就业政策，提高劳动力素质。在招工资格的设定上，应主要依据劳动力的受教育年限和职业技术水平，而不因地域的来源来确定。此外，浦东还应对进入城镇的农村劳动者与城镇下岗工人进行技术职业培训，努力提高其技术素质，并积极创造各种就业机会，吸纳这部分人口就业，进而改善他们的收入状况，增强社会的稳定性。

5. 关于城镇社区居民的文化建设问题

农村工业化战略的启动使我国的区域社会结构发生了深刻的历史性变化，一个新的过渡性的区域社会范型——乡镇社会已经和正在从传统农村社会中分化与独立出来，在这个过程中，农村村民开始向城镇居民转变，农业劳动者向新型工资劳动者转变。但在现代化和城镇化进程中，农民身份的转换是一个长期而艰巨的过程，不单纯表现为农村剩余劳动力在产业和地域空间上的简单转移，还包括农民自身固有的小生产方式、生活方式和传统思想价值观念向工业化、城镇化和现代化的生产方式和生活方式的转变。简言之，要最终实现乡镇社会向城镇社会的彻底转变，还有赖于新型工资劳动者农民身份的历史“终结”及其自身素质的全面提高。

人力资源的质量直接制约着劳动者在劳动过程中劳动能力的发挥程度，高质量的劳动力之间的密切配合，将产生协同放大作用，其效应远远高于相同数量劳动力的简单叠加，从而对经济发展

和社会进步产生巨大影响。因此，大力实施人力资本投资战略，全面提高新型工资劳动者的素质，是促使其身份转变、加快经济发展和乡镇社会持续健康发展，进而最终达到城乡文明融合的基本推动力和重要条件。浦东在城镇化进程中，从劳动主体的角度来看，较为注重农村剩余劳动力在产业和空间上的转移，而对劳动力的内在素质重视程度不够，导致劳动者的整体素质和人力资源的科技含量偏低，人力资源的优势尚未充分发挥，城镇化的质量不高。因此，管理者应该把全面提高城镇劳动力和城乡居民的文化素质和精神风貌作为提升城镇化质量和加快经济发展的一个重要环节来抓，建议采取以下措施：

第一，实施劳动预备制度，增强劳动力自觉提高自身文化素质的积极性。劳动预备制度是一种培训和就业相结合的就业准入制度。

第二，加强技能开发和创业培训。一方面，抓住乡镇企业由劳动密集型向技术密集型转变的契机，通过企业短期技术讲座等方式提高在业劳动者素质；另一方面，依据本地优势选定若干具有发展前途的产业，进行相关职业的创业培训，对劳动者实行自我创业技能的培养和训练，使劳动者自我创造就业机会，提高其生存本领和发展能力。浦东农村正在推进的“村民学校”将具有不可低估的战略意义。

第三，树立正确的人才观，建立完整的人才引进机制。应克服本地狭隘、落后的人才观念，建立一整套的人才引进机制，吸引各路人才入住，借脑生才。

第四，培养劳动者新型的价值观念和健康的心理素质。在农村村民向城镇居民转变和农业劳动者向新型工资劳动者转变的过程中，虽然他们或是实现了地域的转移，或是实现了产业的转换，或是两者兼有，但他们还未完全脱离传统的狭隘、自私、保守观念和地缘、血缘意识，这成为乡镇劳动者向城镇工人飞跃的阻碍。为此，应该向其灌输、培育一种自强不息、勤劳致富、竞争进取、优胜

劣汰、宽容坚韧的健康心理，增强劳动者的主人翁地位，培养集体主义精神和团体意识、参与意识、责任意识，克服农民的散漫、保守，使之尽快完成向现代产业工人的转变。

第五，应该积极主动地采取措施，加速城镇文明向乡村地区的扩散。首先，应切实抓好农业基础教育，发展农村职业教育，培养自己的“乡土人才”和高级农业科技人才；其次，在文化的传播方面，做好文化下乡工作；再次，开展各级文明集镇、文明村的建设与评比活动，激发各级村镇改善自身精神风貌的主动性，建立起“人人爱镇、人人爱村”的良好氛围。

6. 关于城镇管理的基层组织问题

国外城镇基层社区管理组织采取的主要是一种自下而上的居民自治方式，而我国城镇实行的是自上而下的行政管理体制，由政府派出机构——街道镇政府或办事处通过居委会对社区进行管理，相应地，浦东采取的是“镇管社区”的管理体制，在其城镇基层管理组织中，主要存在三个方面的问题：

第一，城镇基层组织管理体制的转变跟不上城镇化进程的步伐。浦东小城镇大多是在原来农村集镇基础之上发展起来的，小城镇的开发建设客观上要求基础组织的管理职能由农村管理为主向城镇管理为主转变。而城镇管理不同于一般意义上的农村管理，所涉及的面更广、内容更多、任务更重，要同时兼顾到农村社区与城镇社区的协调发展，在城镇规划、农业产业化、土地利用、住宅建设、基础设施与服务配套、劳动力就业、社会保障等诸多侧面均应综合予以考虑。但小城镇基层管理组织在由农村管理向城镇管理转变时，相关管理体制的衔接滞后，导致城镇服务职能未能及时配套，在处理城镇相关建设问题时难免力不从心，跟不上快速城镇化的步伐。因此，必须加快城镇基层组织管理职能的转变，使之顺应城镇发展的实际需求。

第二，人口构成复杂，客观上增加了基层社区管理的难度。浦东城镇化进程的加快直接带动了城乡区域经济联系的密切程度，

人口作为经济活动的主体，流动性日益加强，人口构成日趋复杂。按来源地划分，浦东城镇社区的人口可分为三类：本地的城镇人口、本地的农村人口和外来人口。本地人口与外来人口作用于社区，给城镇社区基层组织管理带来巨大的挑战与压力。

首先，外来人口激增，使社区基层组织管理的负荷与管理难度加大。浦东外来人口的数量增加很快，2000 年浦东新区常住人口为 240.23 万，外来人口高达 96.66 万人，占本地常住人口的 40.24%。其中外省市的有 60.17 万人，户籍在上海但属其他区县的有 18.71 万人，户籍在浦东新区其他街道的外来人口有 17.78 万人。由于我国城镇社区居民管理采取的是以户籍档案为基础的管理模式，城镇基层组织的层级与规模也是按照人口的户籍资料予以确定，而庞大的外来人口无疑加大了社区管理的负荷。而且，外来人口流动频繁、居住混杂、就业的稳定性差，在子女入学、治安、卫生、计划生育等方面与现有的社区管理体制存在一定程度的疏离。如何安排好外来人口的就业与生活，使他们能够安心地工作，融入当地的社区管理中去，将是目前浦东基层城镇组织管理创新的重点与难点。

其次，从本地农村人口来看，部分农村人口虽然居住在城镇，身份上已由农民转变为城镇居民，但尚未脱离农村传统的生活方式，还保留着农村的一些习惯，与现代城镇生活方式格格不入。如长期形成的自由散漫的习惯难以克服，对城镇社区缺乏认同感，甚或存在对立的心理，表现在享受了社区的服务设施却不愿缴费、不服从管理、不遵守社区公共秩序和社会公德等方面。因此，改善居民整体素质，使其重新适应新的城镇社区的生活方式，也就成为基层组织在社区管理方面的重要任务。

第三，农村社区组织干部队伍建设的动态性要求与区域人文环境的封闭性结构之间存在着矛盾。城镇化进程的快速推进客观上要求当地小城镇应不断充实、完善基层组织建设，积极吸纳一些熟悉地方特点、具有领导和城乡管理才能的新生力量加入到基层

干部队伍中去。但是,这一动态性要求的实现,往往受到封闭性农村社区的区域人文环境的影响与制约。首先,农村人口由于长期生产、生活在一个较为狭窄的地域环境里,接受新观念、新知识、新技术的条件客观上受到限制,制约了优秀人才的培养和选拔。其次,在广大的小城镇社区,大量的优秀人才通过考取大中专学校被输送出去,却几乎没有类似大中城市那样的有大量人才的引入。一些素质较高、有一定文化知识的农村劳动力,也大多进入地方上的乡镇企业工作,城镇社区经营的缺失,往往导致社区管理资源与人才资源的不足,使城镇基层管理水平和管理能力相对不足。

第十二章　浦东郊区社区的空间特征及相关问题研究

社区建设作为近年来我国基层民主建设的重要内容，在理论层面和实践工作中已经取得了丰硕成果。然而，以往的社区研究往往是在城市居委会以及农村村委会两个独立的框架下进行的，对于地域复杂与过程多变的城市郊区社区，则明显研究不足。城市郊区作为拓展城市发展空间的重要支撑点，是各种要素优化配置的重要聚集地。在城市化进程的推动下，郊区社区正处于农村社区向城市社区的过渡与转型时期，社区发展呈现典型的过渡性特征。因此，探讨郊区社区的发展特征与存在的问题，不但具有一定的理论价值，对郊区社区的建设与发展也有相当的现实意义。上海浦东作为上海、长三角乃至全国经济发展的龙头，其在社区建设上的一系列先试先行的全新探索使其郊区社区的建设也已走在了全国前列。因此本书选择浦东的实践为参照物来讨论郊区社区的发展，自然将具有较强的先兆性和借鉴意义。

一、浦东郊区社区的总体特征分析

探讨浦东郊区社区发展建设的现状特点，必须放在郊区农村城市化进程中加以考察。浦东郊区社区发展，既不同于中心城区，也不同于远郊区，受浦东自身区位与开发历史的影响，浦东郊区社区发展具有明显的地域复杂性和过程多变性特征，具体表现为以

下方面。

1. 嬗变性——农村人口向城镇集聚，传统农村社区不断瓦解

郊区的城市化发展本质上是农村的城市化与农民现代化。在城市化过程中，郊区农村已经融入“城市化”资源开发、开放和建设的体系中，在城市经营策略推动下，农村土地被大量征用，农村人口开始向城镇集聚，传统农村社区不断瓦解。

2. 复合性——农村社区与城镇社区长期并存

郊区城市化是一个长期发展的过程，部分农村社区不会在短时间内完成改制、动迁的过程。因此，在相当长的时间内，郊区社区将维持农村社区与城市社区并存的局面，并且处于动态的发展过程之中。

3. 多样性——社区形态多样化，社区呈现多元化发展趋势

浦东郊区的发展不单纯是乡村逐步城镇化的过程，以上海建设国际性大都市为背景，浦东郊区发展运行的轨迹具有与上海构建国际性大都市的逻辑相一致的内涵。受其特殊区位的影响，浦东郊区的发展建设不但吸纳了来自全国各地、不同国籍的人群参与进来，也吸纳了来自世界各地的资本、人才、技术。因此，它的社区建设也呈现出世界性、全球性的特征。社区发展类型齐全，社区呈现多元化发展的趋势。根据社区的特质与人群结构，可将浦东社区划分为农村社区、集镇社区、普通商品房社区、拆迁户社区、高科技社区和国际化社区。

4. 区域差异性——受区域经济的影响，社区发展存在显著的地域差异

由于开发时序、开发速度以及区位差异等多重因素的影响，使得浦东郊区这一完整的地域板块上形成了错落有致的社区梯度空间分布格局。从镇域范围来看，根据城镇建设水平、形态设施差异、功能服务对比等方面，通过表 12－1 中的数据分析可以将郊区社区分为三种类型：

表 12-1 浦东郊区各镇城镇化水平统计

乡镇名	居委会数量	村委会数量	居委会与村委会的比例(%)	非农人口(人)	总人口(人)	城市化率(%)
总计	188	269	69.89	570 713	802 710	71.10
机场	7	32	21.88	32 759	65 794	49.79
川沙	24	33	72.73	58 411	94 991	61.49
合庆	2	30	6.67	20 215	50 039	40.40
唐镇	4	18	22.22	21 864	36 493	59.91
曹路	3	34	8.82	23 520	51 307	45.84
金桥	5	10	50.00	19 565	26 043	75.13
高行	8	13	61.54	31 696	39 053	81.16
高桥	24	21	114.29	62 955	77 193	81.56
高东	4	20	20.00	22 605	34 843	64.88
张江	10	13	76.92	39 277	54 016	72.71
北蔡	48	18	266.67	97 937	110 746	88.43

资料来源:《浦东郊区社会管理基本数据汇总》,浦东新区农业发展局社会管理处。

第一,城镇化社区:北蔡镇、张江镇、高桥镇。这一类社区的共同特点是:城镇化水平较高,居委会数量较多(其中高桥和北蔡居委会数量超过了村委会数量)。形态开发、基础设施建设已经比较成熟,但是功能开发(医疗卫生设施、文教体育设施以及商业服务设施等)还需进一步上档次、上规模。同时,由于位处城区边缘,社区类型比较复杂,既有国际化社区与高科技社区,也有许多动拆迁人群形成的社区。问卷调查显示,北蔡、高桥城区动迁人口十分集中,分别占本镇被访居民的 46%和 20%,北蔡动拆迁人群占社区人群约 70%,弱势群体高度集聚,社区保障任务较为繁重。复杂的社区类型为社区管理提出了新的挑战。

第二，准城镇化社区：高行镇、川沙镇、金桥镇。这类社区的城镇化水平处于中等，社区处于中期发育、尚不成熟阶段。在城市化进程的快速推动下，城镇社区的形态建设将是这类社区未来规划的重头戏。农村社区和城镇社区两头兼顾是这类社区发展中突出的难点与重点。

第三，弱城镇化社区：曹路镇、合庆镇、唐镇、高东镇和机场镇。弱城镇化社区的概念是指城镇化水平较低，城镇社区的建立时间还较短，而且数量较少（合庆镇的村居比例只有6.7%），社区还处在形式上的地域整合和发育的初级阶段。对这类社区而言，农村社区的建设任务较重，特别是撤村撤队工作难度较大。社区建设中要特别关注农民利益，切实保障农民的权益。

5. 重塑性——新建社区处于从地理整合走向社会整合的初级阶段

由于社区居民构成复杂多变，社区成立时间较短，社区发育还不成熟，因此各种矛盾错综复杂。我们知道，社区的基本要素一般包括：地域性、一定数量的人群、社区组织和集体认同感与归属感。而郊区社区尽管在政府的推动下，通过建立居委会、划定社区的地域范围以及拥有一定数量的居民户，从形式上实现了社区的地理整合，但是由于缺乏原有的组织基础，目前浦东许多新建社区仍然处于单纯的地理边界上的整合。社区发展建设的终极目标在于以地域为基础，逐渐通过活动的开展、组织的建立和培育并形成居民的社区归属感和认同感，从形式上的地理整合走向实质上的社会整合。

二、城市化进程中郊区社区面临的主要问题

“小社区、大社会”，社区作为各种社会矛盾的集结点，其建设发展涉及方方面面的问题。然而当我们将视野聚焦到大城市郊区这一特殊地域的社区发展问题时，我们可以发现快速城市化的背

景是问题的关键所在。城市郊区化、农村城市化双重作用力的汇聚使得郊区裂变并升华为一个充满活力、结构复杂、差异显著的社会空间，这一活跃的社会空间在乡村向城市的转变中不断磨合重组，正是在这一背景下激发了郊区社区发展的种种问题与矛盾。

1. 人口导出、产业外迁、设施延展——城市郊区化引发的诸多矛盾

城市郊区化是指由于中心城区地租昂贵、人口稠密、交通拥挤、环境恶劣形成巨大的推动力，促使市中心区人口、产业外迁，形成相对中心城区而言的城市离心化现象。郊区化实质上是指城市周围的农村地域受到城市膨胀的影响，向城市性要素和农村性要素相互混合的近郊地域变化的过程。20 世纪 90 年代以来，我国一些大城市的郊区化渐次明显，浦东郊区社区凸显的诸多矛盾也正是这一趋势作用的结果。

人口郊区化引发的矛盾：① 由于浦西居民普遍已习惯于城区“街居制”下的社区生活，他们对物业管理、社区服务一般要求较高，而浦东郊区社区建设时序较缓，从管理和服务上还难于向城市社区看齐。② 人口导入引发的社区盆地效应。由于观念等原因，不少浦西导入人口的经济条件并不好，他们整体导入某一社区之后，将形成一个社区盆地。弱势群体的集结给社区的发展带来了巨大的困难。例如，北蔡镇的社区居民中 70%是导入人口。这 70%的导入人口的结构比较复杂，但是有一个非常重要的特征，就是居民普遍经济收入较低，享受低保的居民比重较大。③ 导入人口的人户分离现象也是郊区工作中亟待解决的问题。对于那些较早由浦西迁往浦东的居民，由于户籍管理制度改革的滞后性，在考虑到社会福利与子女就学上的户籍差异后，他们往往选择“人走户留”的迁移方式，这给社区的户籍统计、计划生育带来一定困难。

产业郊区化引发的矛盾：①新世纪上海提出“市区体现繁荣和繁华、郊区体现实力和水平”的发展战略方针。在这一方针的指引下，区位优越的浦东郊区更是加快了其发展现代工业的步伐。金

桥开发区、外高桥保税区、张江高科技园区、孙桥农业开发区四个国家级开发区的建立为浦东郊区的工业化、城镇化、现代化起到了强大的推动作用。随着开发区工作人员的逐渐增加，对社区管理的要求也浮出水面。然而，这也引发了区镇之间社区管理的协调问题。例如在组建居委会的过程中，由于社区成员一般由开发区企业职工构成，开发区管委会认为其在管理上有一定的优势，因此开发区管委会试图向浦东民政局提出申请，然而民政局拒绝受理，因为从法规政策而言居委会的建、并、撤、靠都属于镇政府的职责范围。如果这一矛盾不能及时化解，随着开发区就业人员的增多将不断严重化，这必将给社区的管理工作带来巨大的阻碍。②浦东开发开放的国际化、外向型特征使得产业资本国际化流动加速。随着外商投资的不断注入，大量国际人士、港澳台同胞汇集于此，为了工作的便利，他们也大多在浦东拥有住房，国际社区的出现为社区的管理也提出了一个巨大的全新的挑战。③产业郊区化的另一效应是就业的郊区化。产业的集聚带来了就业机会的集聚，而就业机会的集聚又导致了大量外来流动人口的集聚。据浦东新区农业发展局的资料显示，截至 2003 年 12 月，浦东郊区 11 个各镇的外来人口已达 50.25 万人，占郊区总人口的 43.97%。外来人口，特别是流动人口的涌入，给社区管理工作增加了很大的难度。

基础设施郊区化引发的矛盾：城市郊区化是一个城市功能要素向郊区转移扩散的过程，而城市型公共设施、服务设施、市政工程是其重要的基础性内容。这一过程必然涉及土地开发、农用地非农化置换等土地使用问题。而由此引发的征地、拆迁、撤制、补偿、安置、保障、就业等一系列高难度问题，都需要政府妥善处理、统筹兼顾。这些问题稍有不慎就将层层积压漏斗式地沉淀到社区当中，作为政府与社会面对面互动平台的社区，其压力之大可想而知。在调研中这类问题成为郊区社区建设中最为棘手的难题。其主要表现在以下几个方面：①土地征而未用、开而不发导致的矛盾。按照一般的做法，农村集体土地被征用之后，开发商和政府将

为动迁农民提供补偿金、安置其住所并随之纳入政府统一的社区管理体系。但是如果土地征而不开发,在补偿金不到位的情况下,政府自然有了对原居民的生活放任自流的借口,缺乏必要管理的“社区”问题四起,矛盾频发。如张江镇的团结“社区”,该“社区”在1992年土地就被征用,并且村队也已撤制,但是由于土地长期没有开发,居民无法得到安置,政府的管理也不到位,导致外来人口涌入(团结“社区”现有居民6 600多人,其中本地居民1 600多人,外来人口5 000多人),违章搭建十分严重,社区卫生和治安也都存在重大隐患。②征地安置农民在新社区“安了居”但很难“乐业”。由于职业技能单一、知识水平较低等因素,不少得到安置的农民很难在城镇中就业,尽管政府在就业技术培训、扩大就业岗位上也花了不少气力(每个社区都配备了就业援助员),但是就业大环境以及农民素质的惯性作用使得转制后的农民找工作依然举步维艰,这使得社区的社会保障工作也随之严峻起来。这在机场镇的动拆迁小区中表现得尤为突出。③转制农民不能及时适应城镇社区的城市生活。不少动拆迁小区中的转制居民由于农村生活习俗、传统思想观念一时无法适应城市的生活方式,往往疏于培养公共意识,导致了一些不良的社会行为,影响了社区的精神文明建设。还有不少动拆迁居民对城市社区的管理有抵触情绪,不主动缴纳物业管理费,不主动关心社区事务,不主动参与社区活动。

2. 就地村改居,小城镇兴起——乡村城镇化促动下的种种问题

乡村城镇化是在工业化带动下,农村人口通过自下而上的城镇化,转变为城镇人口的过程。它包括两方面的含义:一是农民通过村改居就地城镇化;二是小城镇建设推动的农民进镇城镇化。随着乡村产业结构的不断升级,农民的非农就业大量出现,农民的社会空间流动加速,传统的农村社区聚落形态开始向现代的城市社区聚落形态转变。如果说城市郊区化引发的农村社区瓦解是一种外发的城市化模式,那么乡村城镇化催化的农村聚落蜕变则可

以说是一种内发的城市化模式。前者是政府动拆迁导致的被动城市化,后者是乡村工业化诱发的主动城市化。

尽管开发区和重大市政工程的建设引发的征地动拆迁是促使传统村落瓦解进而推动城镇化的主要形式,但是一个不可忽视的问题是在郊区城市化中,仍然还有相当一部分农村社区的地域空间在近期并未纳入政府的开发范畴,它们需要的是就地城镇化,从社区管理的角度而言就是一个村改居的问题。村改居的过程面临着居民户籍的转变以及由此带来的社会保障、退休养老等一系列问题,但是最核心的还是村集体资产的处置问题。对于征地动拆迁所引起的撤村撤队是一个政府介入进行补偿,然后对农民进行带有福利性的拆迁安置的过程,农民直接进入一个设施配套和物业管理完善的城市社区居住,而对于并未动拆迁的村改居的城镇化过程,如果集体资产全部变卖,则可能出现短期内社区公共资源的空壳化,一些公共设施、公共服务的提供将出现严重缺失。这种情况下,妥善解决好村改居过程中集体资产的处置问题成为村改居工作能否顺利进行的关键。

在积极稳妥解决集体资产的同时,对于村改居还涉及一个体制改革的问题,主要是指社区自治当中自治主体的选择问题。经济联系是人们各种社会互动当中最为关键的基础,村民与村以集体资产为纽带的经济联系更多的是发生在家庭户与村的关系当中,而现有《中华人民共和国村民委员会组织法》规定村民自治是通过村民为代表来进行的,这里就遇到一个与现行法规冲突、碰撞的问题。

另外,农村社区的转型还面临社区规划的问题。因为农村是以散居的聚落形态为主,重新组合集中居住需要重新规划,各种配套设施、公共建筑如何统筹配置也都需要前瞻性的考虑安排,这就凸显了村改居过程中社区规划的重要性和紧迫性。

小城镇建设是乡村城镇化内容的应有之义。小城镇建设步伐的加快使社区工作的对象和内容都发生了重大的变化,这给社区

建设带来了巨大的挑战。一是随着非农化就业以及收入水平的提高，农民大批进入小城镇居住，由过去的“乡下人”转变为现在的“社区人”。二是随着乡镇企业的改制，下岗职工成批增加，他们的再就业以及社会保障成为社区工作的难点。从表 12－2 我们可以看出，集体、联营、股份合作制企业的工业产值近年来一直呈下降趋势。三是由于外商投资以及私营企业等多元所有制经济的迅速发展（见表 12－2），城镇人员的构成也变得复杂多样，这给社区的管理带来了不小的麻烦，特别是外来人口的管理工作尤为繁重。四是老集镇社区的改造工作。由于历史原因，老集镇社区目前面临人口密集、硬件欠账多、生态环境差、物业管理水平低、违章搭建严重等状况，这给社区的管理、社区安全、社区卫生都带来了极大的隐患，是社区建设中亟待解决的问题。

表 12－2　浦东郊区各镇 2002—2003 年镇级工业分类总产值

指标类型	2003 年镇级工业总产值合计（亿元）	2002 年镇级工业总产值合计（亿元）	增长（%）
集体、联营企业	25.95	31.32	－17.2
股份制企业	41.99	32.88	27.7
股份合作制企业	10.30	10.44	－1.3
外商及港澳台投资	150.04	119.35	25.7
私营企业	29.09	18.99	53.2

资料来源：《浦东郊区社会管理基本数据汇总》，浦东新区农业发展局社会管理处（注：表中浦东郊区各镇指机场、川沙、合庆、唐镇、曹路、金桥、高行、高桥、高东、张江、北蔡、花木和三林共 13 个镇）。

三、郊区社区良性发展的若干理念探讨

中国的社区建设才刚刚起步，问题还很多，任重而道远。对于郊区社区而言，问题和矛盾更是错综复杂、千头万绪。而相关的具

体制度设计因为区域差异性也需要存有较大的弹性空间。基于这两方面的考虑，本书结合浦东的实践经验仅对郊区社区规划中的若干理念作一探讨，期望能为郊区社区发展规划提供有价值的参考。

1. 可持续发展的理念：绿色社区、生态社区、乡土社区的三位一体

乡村的发展需要城市性功能要素的扩散以提高经济发展的质量和生活质量，但是这并不意味着用城市景观代替乡村景观、用水泥森林代替田园风光，更不是要求乡村的自然景观、生活环境、文化意识都必须与城市整齐划一、完全相同。郊区的城市化也不是要完全消灭郊区的农村社区形态，“城乡一体化”的概念不能与“城乡一样化”相混淆。乡村地域中充裕的绿色空间、适宜的生态景观、淳朴的乡土文化是郊区社区未来发展中独一无二的宝贵资源。因此，树立绿色社区、生态社区、乡土社区的规划理念，将使郊区社区的发展走上可持续的良性轨道。浦东在郊区社区建设的实践中，创造性地提出了建设“城市化镇”这一全新的发展战略，所谓“城市化镇”是指位处特大型城市近郊区（城乡结合部），在乡镇基础上发展起来的完全城市化的市镇，它明显区别于一般的建制镇，更区别于城区的街道，是一种具有市镇基本形态的、“居—村混合型”的、新的基层行政建制模式。它的内涵在于城市化价值理念的发展，城市化镇强调“不同类但等值”，即更加强调城市的生活环境、个性特征、文化氛围、社区精神等能够体现生活质量的因素，而不是着眼于完全学习和模仿城市以达到等价，是根据自身特点，着眼于创新发展，以达到与城市等值甚至超值。可见，城市化镇的理念与笔者的观点有着一致的逻辑内涵。

2. 整体与局部利益相统一的理念：社区形态丰富、社区类型多样、社区结构复杂的有机协调

从上述郊区社区的分析可见，郊区社区展现的是一幅复杂多变的图景：从形态上而言，郊区社区具有非连续性、规模不等的团

片状的空间形态特征；在社区类型上，城市社区与农村社区并存、国际社区与本土社区并存、开发区社区与集镇社区并存、高档社区与动拆迁社区并存等等。而快速城市化的推进又导致了郊区社区人群结构复杂化、利益主体多元化、居民需求多样化的现状。社区形态丰富、社区类型多样、社区结构复杂三个方面共同构成了郊区社区建设特有的逻辑起点。这一情势要求郊区社区建设既要把握整体性，从全局的角度统筹考虑各方利益，以利益共享为出发点进行相关的制度设计，同时又要遵循因地制宜、因时制宜的原则，以减少利益冲突为落脚点实施差异性政策安排。

3. 政府善治的理念：社区管理体制创新、社区自治组织建设、社区考核指标完善的齐步推进

善治是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的本质特征，就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态。民主导向的政治体制改革需要政府转变职能，"全能政府"过渡到"有限政府"，公共事务的管理需要国家与社会、政府与公民之间良好合作。而郊区社区工作的特殊性与复杂性从现实性上也迫切需要政府善治。

完善和理顺社区的管理体制是推动与促进社区发展的关键因素。面对大中城市郊区基层社会管理出现的新问题，传统的乡村制管理和简单地采取镇改街道、实行街居制管理都难于掌控目前大城市郊区复杂多变的局面。面对这一情况，在郊区社区管理体制的模式选择上一般有三种：切块设街道、镇改街道和镇管社区。切块设街道容易割裂城乡联系，从制度上再次强化二元结构效应。街居制作为一种"准行政区—社区"体系，没有完全的独立执法权，而郊区社区规模大、事务多的特征给社区的有效管理带来困难；况且，镇改街道将激发农村社区集体资产处理上的矛盾。而镇管社区则是适应了郊区社区快速城市化、农村社区与城镇社区并存这个现实，打破了传统的"乡—村"、"镇—村"和完全城市化地区的"街—居"管理模式，在郊区社区管理中开辟了第三条道路，它将城

镇社区与农村社区统合在城市化镇——行政社区的管理之下，充分利用镇政府对镇域内的社会资源与公共资源的调控能力，实现社区资源的优化配置。从实践上看，浦东郊区选择了第三种制度安排，并在社区建设上取得了令人瞩目的成就。浦东郊区到2003年底，有市区级文明镇、村、小区397个，其中市级文明单位169个，市模范示范居委会79个。

社区的本质内涵在于通过自治组织的建设，实现居民的自我管理、自我教育和自我服务。社区自治组织是保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，创造自己的幸福生活，以及推进社区民主自治的组织载体和保证。郊区社区自治组织的建设是政府应对社会发展要求的积极响应。浦东郊区在居委会的建设上，采取了居委会选聘分离的制度，这对居委会组织的自治功能的发育提供了良好的体制保障。

社区的平稳健康发展需要动态的监测与定期的考核。由于以往的考核指标一般是单独针对城市社区或是农村社区所设立的，而适用于郊区社区发展的测度指标则还不完善，这一工作亟待展开。笔者认为郊区社区测度指标体系的建立不应另设一套指标，而是整合和充分利用现有城市社区和农村社区的各种指标考核体系，对于需要新设立的项目和内容则应尽量参考相关职能部门现有的指标体系。在此还必须指出，社区发展的指标考核方式应该是双向的，既有政府的考评更要有民众的参与，这不但是公民社会发育的内在要求也是社区发展的根本目标所决定的。社会民主能力的提高不是一朝一夕所致，它需要民主实践的日积月累方能水到渠成。社区发展的本质目标在于提高居民的生活质量，而居民的满意和认可是社区发展健康与否的重要标准。因此只有推行自上而下与自下而上的双向考核机制，郊区社区未来的发展才能更加健康、愈加民主、越发文明。

参考文献

[1] 李景汉. 定县社会概况调查. 上海：上海书店出版社，1933.

[2] 费孝通. 江村经济. 上海：商务印书馆，2001.

[3] 费孝通. 乡土中国. 天津：天津人民出版社，1985.

[4] 费孝通. 居民自治——中国城市社区建设的新目标. 江海学刊，2002(3).

[5] 林耀华. 金翼——中国家族制度的社会学研究. 上海：生活・读书・新知三联书店，2000.

[6] 林耀华. 义序的宗族研究. 上海：生活・读书・新知三联书店，2000.

[7] 王铭铭. 社区的历程——溪村汉人家族的个案研究. 天津：天津人民出版社，1994.

[8] 王铭铭. 走在乡土上——历史人类学札记. 北京：中国人民大学出版社，2003.

[9] 王铭铭. 小地方与大社会——中国社会的社区观察. 社会学研究，1997(1).

[10] 华伟. 单位制向社区制的回归——中国城市基层管理体制变迁. 战略与管理，2000(1).

[11] 徐勇，项继权. 村民自治中的乡村关系. 武汉：华中师范大学出版社，2003.

[12] 徐勇. 中国农村村民自治. 武汉：华中师范大学出版社，1997.

[13] 徐勇，陈伟东. 中国城市社区自治. 武汉：武汉出版社，2002.

[14] 徐勇，徐增阳. 流动中的社会治理——对农民流动的政治社会学分析. 北京：中国社会科学出版社，2003.

[15] 徐勇. “绿色崛起”与“都市突破”——中国城市社区自治与农村村民自治比较. 学习与探索，2002(4).

[16] 孙秋云. 社区历史与乡村政治——鄂西土家族地区农村社区宗族文化与村民自治. 北京：民族出版社，2001.

[17] 王晓毅，张军，姚梅. 中国村庄的经济增长与社会转型——广东东莞雁田村调查. 太原：山西经济出版社，1996.

[18] 肖唐镖. 村治中的宗族——对九个村的调查与研究. 上海：上海书店出版社，2001.

[19] 吴毅. 村治变迁中的权威与秩序——20世纪川东双村的表达. 北京：中国社会科学出版社，2002.

[20] 于建嵘. 岳村政治——转型期中国乡村政治结构的变迁. 上海：商务印书馆，2001.

[21] 罗一星. 明清佛山经济发展与社会变迁. 广州：广东人民出版社，1994.

[22] 吴文藻. 吴文藻人类学社会学论文集. 北京：民族出版社，1990.

[23] 郑振满. 神庙祭典与社区发展模式——莆田江口平原的例证. 史林，1995(1).

[24] 陈春生. 神庙系统与社区历史的演变. 中国村统社会经济与现代化. 广州：广东人民出版社，2001.

[25] 丁元竹. 社区研究的理论与方法. 北京：北京大学出版社，1995.

[26] 丁元竹. 社会学和人类学对“社区”的界定. 社会学研究，

1991(3).

[27] 方明,王莹. 观察社会的视角——社区新论. 北京:知识出版社,1991.

[28] 侯玉兰,侯亚非. 国外社区发展的理论与实践. 北京:中国经济出版社,1998.

[29] 王思斌. 体制改革中的城市社区建设的理论分析. 北京大学学报(哲学社会科学版),2000(5).

[30] 赵孟营,王思斌. 走向善治与重建社会资本——中国城市社区建设目标模式的理论分析. 江苏社会科学,2001(4).

[31] 徐永祥. 城市社区整体发展论. 北京:中共中央党校出版社,2002.

[32] 程玉申. 中国城市社区发展研究. 上海:华东师范大学出版社,2002.

[33] 张玉枝. 中国城市社区发展的理论与实证研究. 上海:华东师范大学 1998 届博士论文(未刊稿).

[34] 张俊芳. 中国城市空间组织管理研究. 上海:华东师范大学 2001 届博士论文(未刊稿).

[35] 王邦佐. 居委会与社区治理:城市社区居民委员会组织研究. 上海:上海人民出版社,2003.

[36] 杨懋春. 山东台头——一个中国村庄. 张雄,沈炜,秦美珠译. 南京:江苏人民出版社,2001.

[37] 方琬丽. 城市可持续社区发展模式与评价指标研究. 北京:北京大学校长基金论文集,2003.

[38] 吴缚龙. 中国社区类型及其特质. 城市问题,1992(5).

[39] 张宝峰. 城市社区自治研究综述. 晋阳学刊,2005(1).

[40] 于克俭. 社区规划与设计. 天津:天津大学出版社,2003.

[41] 吴铎. 论社区规划. 学术交流,1994(5).

[42] 吴铎. 社会学. 北京:高等教育出版社,1998.

[43] 吴铎. 论社区建设主体——上海市浦东新区社区发展报

告.社会学研究,1997(5).

[44] 张琢.中国社区组织的变迁.社会学研究,1997(4).

[45] 张学兵,等.社会转型:迈向21世纪的浦东.北京:当代中国出版社,1997.

[46] 张学兵.论社区硬件设施的优化配置.社会科学,1997(4).

[47] 徐中振,等.社区发展与现代文明——上海城市社区发展研究报告.上海:上海远东出版社,1996.

[48] 奚从清.社区研究——社区建设与社区发展.北京:华夏出版社,1997.

[49] 徐学强.城市地理学概论.北京:高等教育出版社,1997.

[50] 于洪俊,宁越敏.城市地理学概论.合肥:安徽科技出版社,1983.

[51] 项飚,等.传统与新社会空间的生成——一个中国流动人口聚居区的历史.战略与管理,1996(6).

[52] 项飚.社区建设与我国城市社会的重构.战略与管理,1997(1).

[53] 杨贵庆.上海大都市居住区更新重建中的社会学问题.城市规划汇刊,1995(3).

[54] 杨志明.城市社区管理体制模式的选择与对策.社会科学,1996(11).

[55] 修春亮,等.中国城市社会区域的形成过程与发展趋势.城市规划汇刊,1997(4).

[56] 赵民,赵蔚.社区发展规划——理论与实践,北京:中国建筑工业出版社,2003.

[57] 金峰,朱昌廉.空间与社会的整合——对中国城市社区规划建设中社会可持续发展的探讨.重庆建筑大学学报(社会科学版),2001(1).

[58] 顾朝林.中国大城市边缘区研究.北京:科学出版

社,1995.

[59] 顾朝林,等.集聚与扩散:城市空间结构新论,南京:东南大学出版社,2000.

[60] 周大鸣,高崇.城乡接合部社区研究——广州南景村50年的变迁.社会学研究,2001(4).

[61] 刘君德,张玉枝,刘均宇.大城市边缘区社区的分化与整合.城市规划,2004,24(4).

[62] 刘君德,张玉枝.社区分化整合的一般规律探讨.人文地理,1997(4).

[63] 刘君德,靳润成,张俊芳.中国社区地理.北京:科学出版社,2004.

[64] 周一星.就城市郊区化的几个问题与张骁鸣讨论.现代城市研究,2004(6).

[65] 周一星,孟延春.我国大城市郊区化的发展趋势.城市规划汇刊,1998(3).

[66] 周一星,孟延春.北京的郊区化及其对策.北京:科学出版社,2000.

[67] 张研.试论清代的社区.清史研究,1997(2).

[68] 王日根.明清基层社会管理组织论纲.清史研究,1997(2).

[69] 张骁鸣.从区域的角度来理解城市郊区化.现代城市研究,2003(5).

[70] 华天舒,徐敏娟.上海城市郊区化浅析.现代城市研究,2002(4).

[71] 宋扬,徐强.城市郊区化与郊区城市化的比较与互动关系分析.生态经济,2004(1).

[72] 高向东.大城市人口分布变动与郊区化研究——以上海为例,上海:复旦大学出版社,2003.

[73] 高向东,张善余.上海城市人口郊区化及其发展趋势研

究.华东师范大学学报(哲学社会科学版),2003(3).

[74] 朱宝树.上海人口城市化和再分布发展态势.南方人口,2003(3).

[75] 朱宝树.中国城市化进程中的人口社会重构——以上海为例的研究.华东师范大学学报(哲学社会科学版),2003(7).

[76] 孙立平.90年代以来中国社会结构演变的新趋势//郑杭生.中国社会结构变化趋势研究.北京:中国人民大学出版社,2004.

[77] 孙立平,王汉生,杨善华,等.改革以来中国社会结构变迁.中国社会科学,1994(2).

[78] 李培林.关于中国社会分层的若干问题//郑杭生.中国社会结构变化趋势研究.北京:中国人民大学出版社,2004(5).

[79] 郑杭生.我国社会阶层结构新变化的几个问题//郑杭生.中国社会结构变化趋势研究.北京:中国人民大学出版社,2004(5).

[80] 郑杭生.社会学概论新编(修订本).北京:中国人民大学出版社,2003.

[81] 徐晓军.社区阶层化及其机遇与挑战.北京社会科学,2000(3).

[82] 郭牧.我国城市社区变迁与阶层化发展趋势.实事求是,2003(2).

[83] 王颖.上海城市社区实证研究——社区类型、区位结构与发展趋势.城市规划汇刊,2002(6).

[84] 舒庆,刘君德.一种奇异的区域经济现象——行政区经济.战略与管理,1994(5).

[85] 舒庆,周克瑜.从封闭走向开放——中国行政区经济透视.上海:华东师范大学出版社,2003.

[86] 卫珑.关于公共财政的理论观点综述.国有资产研究,1999(5).

[87] 张善余. 产业结构调整与上海人口的再分布. 华东师范大学学报(哲学社会科学版),2001,33(4).

[88] 鲍宗豪,张华金,等. 科学发展观论纲. 上海:华东师范大学出版社,2004.

[89] 施坚雅. 中国农村的市场和社会结构. 史建云,徐秀丽,译. 北京:中国社会科学出版社,1998.

[90] 蔡宏进. 社区原理. 台北:三民书局,1984.

[91] 陈涛. 社区发展:历史、理论和模式. 中国人口、资源与环境,1997(1).

[92] 姜兴宏. 社会系统分析. 上海:东方出版社,1993.

[93] (美)桑得斯. 社区论. 徐震,译. 台北:黎明文化事业股份有限公司,1982.

[94] 汤正刚. 我国大城市的社区建设与社会发展. 城市问题,1992(3).

[95] 王建民. 城市管理学. 上海:上海人民出版社,1987.

[96] 林拓. 城市社会空间的转变与农民市民化. 华东师范大学学报(哲学社会科学版),2004,36(3).

[97] 林拓,刘君德. 开发区与乡镇行政体制关系问题研究. 经济地理,2003,22(2).

[98] 林拓. 城市化进程中的基层政区改革:浦东的实践. 马克思主义与现实,2003(2).

[99] 浦东新区农村发展局社会管理处. 浦东郊区社会管理数据汇总(内部资料). 2003.

[100] 马交国,杨永春. 生态城市理论研究综述. 兰州大学学报(哲学社会科学版),2004,32(5).

[101] 靳润成,张俊芳,刘君德. 新城市主义社区规划设计的几大原则. 经济地理,2004,24(3).

[102] 程玉申,周敏. 国外社区研究述论. 社会学研究,1998(4).

[103] 邹兵."新城市主义"与美国社区设计的新动向.世界城市规划,2000(2).

[104] 王琳,曹嵘,白光润.新城市主义对我国郊区城市化的借鉴.世界城市研究,2001,10(4).

[105] 贾春增.外国社会学史.北京:中国人民大学出版社,1989.

[106] 高占祥.论社区文化.北京:北京文化艺术出版社,1994.

[107] 龚驿洲.论社区文化及其建设.华中师范大学学报(哲学社会科学版),1997(9).

[108] 刘庆龙,冯杰.论社区文化及其在社区建设中的作用.清华大学学报(哲学社会科学版),2002(5).

[109] 纪晓岚.论城市本质.北京:中国社会科学出版社,2002.

[110] 陈映芳."城市化"质疑.读书,2004(2).

[111] 陈映芳.征地农民的市民化——上海市的调查.华东师范大学学报(哲学社会科学版),2003,35(3).

[112] 贺雪峰.乡村治理的社会基础——转型期乡村社会性质研究.北京:中国社会科学出版社,2003.

[113] 张明.苏南城市城市郊区化与社区重建.社会,2003(12).

[114] 俞可平,等.治理与善治.北京:社会科学文献出版社,2000.

[115] 侯学钢.论上海城市郊区城市化的动力机制与后续调控.城市规划汇刊,1999(6).

[116] 凌岩,等.上海农村城市化研究.上海:上海科学技术文献出版社,1993.

[117] 中共上海市郊区工作委员会.上海城乡一体化建设,上海:上海人民出版社,2002.

[118] 黄文忠.上海卫星城与中国城市化道路.上海:上海人民出版社,2003.

[119] 王嗣均.中国城市化发展问题研究.北京:高等教育出

版社,1996.

[120] 李树琮.中国城市化与小城镇发展.北京:中国财政经济出版社,2002.

[121] 陈国灿.江南农村城市化历史研究.北京:中国社会科学出版社,2004.

[122] 黄兴宇,陈勇.生态城市理论与规划设计方法.北京:科学出版社,2003.

[123] 卓永良.空间集中化战略:产业集聚、人口集中与城市化发展战略研究.北京:社会科学文献出版社,2000.

[124] 王旭.美国城市化的历史解读.长沙:岳麓书社,2003.

[125] 金永兴.聚集与扩散:温州建置镇城市化研究.北京:社会科学文献出版社,2002.

[126] 朱康对.来自底层的变革:龙港城市化个案研究.杭州:浙江人民出版社,2003.

[127] 胡序威,周一星,顾朝林.中国沿海城镇密集地区空间集聚与扩散研究.北京:科学出版社,2000.

[128] 王兴中.中国城市社会空间结构研究.北京:科学出版社,2000.

[129] 王振亮.城乡空间融合论:我国城市化可持续发展过程中城乡空间关系的系统研究.上海:复旦大学出版社,2000.

[130] 郭鸿懋.城市空间经济学.北京:经济科学出版社,2002.

[131] 李汉林.中国单位现象与城市社区的整合机制.社会学研究,1993(5).

[132] 朱光磊.当代中国政府过程.天津:天津人民出版社,1997.

[133] (美)康斯芒.制度经济学.于树生,译.上海:商务印书馆,1962.

[134] 汪洪涛.制度经济学:制度及制度变迁性质解释.上海:复旦大学出版社,2003.

[135] 浦东改革与发展研究院,等. 浦东发展报告. 上海:上海社会科学院出版社,2003.

[136] 武进. 中国城市的形态:结构、特征及其演变. 南京:江苏社会科学出版社,1990.

[137] 沈玉麟. 外国城市建设史. 北京:中国建筑工业出版社,1989.

[138] (美)埃弗里特·M.罗吉斯,拉伯尔·J.伯德格. 乡村社会变迁. 王晓毅,王地宁,译. 杭州 :浙江人民出版社,1988.

[139] 边燕杰. 市场转型与社会变迁——美国社会学者分析中国. 上海:生活·读书·新知三联书店,2002.

[140] 陈孚. 苏州市人口郊区化初步研究. 人口研究,1997(3).

[141] 唐忠新. 中国城市社区建设概论. 天津:天津人民出版社,2002.

[142] 谢玲丽. 美国社区的非政府组织. 探索与争鸣,1998(6).

[143] 陈伟东. 社区自治——自组织网络与制度设置. 北京:中国社会科学出版社,2004.

[144] 胡荣. 理性选择与制度实施——中国农村村民委员会选举的个案研究. 上海:上海远东出版社,2001.

[145] 金太军,施从美. 乡村关系与村民自治. 广州:广东人民出版社,2002.

[146] 杨长明. 中国城市郊区化与政府管理. 武汉:湖北人民出版社,2001.

[147] 戴星翼,何慧琴. 社区发育与社会生活——上海闵行区龙柏街道研究报告. 上海:上海大学出版社,2000.

[148] 折晓叶,陈婴婴. 社区的实践——超级村庄的发展历程. 杭州:浙江人民出版社,2000.

[149] 北京大学社会学人类学研究所. 社区与功能:派克、布

朗社会学文集及学记. 北京:北京大学出版社,2002.

[150] 上海市浦东新区统计局. 上海浦东新区统计年鉴(2003). 北京:中国统计出版社,2004.

[151] Muller G O. 1981. Contemporary Suburban America. Englewood CLIFFS: Prentice-Hall.

[152] White P. 1984. The European City: A Social Geography. London: Long Man.

[153] Gans H J. 1962. The Urban Villages. New York: Free Press.

[154] Stacey M. 1969. The Myth of Community Studies. British Journal of Socialogy, Vol. 20, 134 – 146.

[155] Fischer C S. 1976. The Urban Experience. New York: Harcourt.

后　记

本书是在我的博士后报告基础上修改完成的。2004 年 6 月，浦东新区社会保障局与农业发展局将一项关于特大城市郊区社区的研究课题交由华东师范大学中国社区研究中心来完成，课题负责人、我的博士后合作导师刘君德教授将这项课题的任务交给了我。刚接手这项任务，我很是诚惶诚恐，主要因为自己过去从事的是历史时期农村聚落发展方面的研究，较熟悉传统时期村落社区的发展演变，现代城市社区研究对于我来说则是一个全新的课题。

随着调研的深入，我对城市社区的发展演变产生了浓厚的兴趣。在快速城市化的推动下，郊区社区各种自然的、经济的、政治的与社会的要素，在社区空间内快速地变动、重组和建构，使郊区社区呈现出生机勃勃的景象，同时也使各种矛盾交织在一起，这为研究提供了丰富的素材和空间。特别是按照农村社区到郊区社区再到城市社区发展的思维路径，我发现郊区在城市化背景下，其社区发展正经历着以农村社区向城市社区的演变过程，通过对郊区社区的研究，可以探索城市社区发展演变的进程，这样就和我过去的村落社区研究衔接了起来。

从调研到撰写课题报告总共花了 4 个多月的时间，这让我对郊区社区的发展现状有了较为系统的认识。当时的课题报告是提纲挈领的，很多思想的精华在报告中不能全面展开，于是我决定将郊区社区研究作为我博士后研究的选题，这个想法得到了刘君德

老师的肯定与支持。但是刘老师也要求，报告必须成体系，这对我是一个很大的挑战，而现实中关于郊区社区研究成果的不足更增加了我的研究难度。所以经过半年多艰苦的写作，这篇报告才得以完成。只是因为相关理论较弱，报告出来后不敢轻易示人，一直压在箱底。

2006年9月，我来到华东理工大学社会与公共管理学院任教，在教学与研究中，系统接受了公共管理相关的知识与理论，回头再看当年的报告，竟然发现当初的研究直到今天还有些许价值。因此时隔几年以后，决定重新对报告进行修改，并增添部分内容交由出版社付印，不足之处还请多多批评。

在这里，我首先要感谢合作导师刘君德教授，感谢他让我参与了浦东郊区课题研究的全过程，并在以后的两年中给予我的指导与启示。其次我要感谢浦东新区农业发展局的姜平副局长、浦东新区民政局的王小陵处长与赵颖女士，要特别感谢农业发展局社会发展处的杜燕英女士，她不但为我的调研做了周密安排，还为我提供了浦东郊区社区的各种相关资料。此外，我还要感谢浦东郊区各镇主管社区工作的社区镇长与社区科长以及部分居委会干部，他们为我的调研提供了极为周到的服务，他们的敬业精神也让我感动。

黄忠怀
2012年2月